

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

RODRIGO LAZANI

**PROGRAMAS DE TRANSFÊRENCIA DE RENDA: AUTONOMIA
VERSUS ASSISTENCIALISMO**

ORIENTADOR: PROF. DR. JOSUÉ PEREIRA DA SILVA

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO PRESENTADA AO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
DA UNICAMP PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE
MESTRE EM SOCIOLOGIA.**

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida pelo aluno e orientada pelo Prof.Dr. Josué Pereira da Silva.



Prof.Dr. Josué Pereira da Silva
Orientador

CAMPINAS, 2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU – CRB8/3387 – BIBLIOTECA DO IFCH
UNICAMP

L455p Lazani, Rodrigo, 1979-
Programas de transferência de renda: autonomia versus
assistencialismo / Rodrigo Lazani. - - Campinas, SP : [s. n.], 2011.

Orientador: Josué Pereira da Silva.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de
Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Cidadania. 2. Renda. 3. Sociologia. I. Silva, Josué Pereira da,
1951- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas. III. Título.

Informação para Biblioteca Digital

Título em Inglês: Programs of cash transfer: autonomy against welfare

Palavras-chave em inglês:

Citizenship

Income

Sociology

Área de concentração: Sociologia

Titulação: Mestre em Sociologia

Banca examinadora:

Josué Pereira da Silva [Orientador]

Valeriano Mendes Ferreira Costa

Carolina Raquel Duarte de Mello Justo

Data da defesa: 10-11-2011

Programa de Pós-Graduação: Sociologia

RODRIGO LAZANI

“Programas de Transferência de Renda: Autonomia Versus Assistencialismo”

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação do Prof. Dr. Josué Pereira da Silva

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 10/11/2011.

BANCA:

Prof. Dr. Josué Pereira da Silva.

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa.

Profª Drª Carolina Raquel Duarte de Mello Justo

SUPLENTES:

Prof. Dr. Fernando Antonio Lourenço.

Prof. Dr. Henrique José Domiciano Amorim.

Novembro / 2011

INDICE:

Resumo	7.
Introdução	9.
Capitulo 1: Assistencialismo versus autonomia	13.
Capitulo 2: O debate sobre a renda universal de cidadania	39.
Capitulo 3: Programas de transferência no Brasil	79.
Conclusão: O Programa Bolsa Família: limites e perspectivas	113.
Bibliografia	125.

RESUMO:

Nos últimos anos, programas de transferência de renda têm sido implementados em vários países como uma estratégia de diminuição da pobreza. No Brasil, o Programa Bolsa Família se tornou um dos principais programas de proteção social do governo federal. Esse programa é estruturado por condicionalidades que enfatizam sua natureza assistencial. Essa dissertação tem como principal objetivo discutir as limitações dessas condicionalidades em contraste com a proposta teórica de uma renda universal.

ABSTRACT:

In recent years, programas of cash transfer have been implemented in many countries as a strategy to fight poverty. In Brazil, the program called Bolsa Familia has become one of the main programs of social protection developed by the federal government. This program is structured by means tests that make the program a typical welfare program. This study has a purpose of discussion the limitations of the means tests in contrast of the proposal of a universal basic income.

INTRODUÇÃO:

A autonomia é um conceito encontrado nas entre linhas de toda a teoria social. Se considerarmos que essa palavra equivale de alguma forma à liberdade, então essa constatação fica ainda mais forte. Um das preocupações mais importantes da sociologia clássica era a autonomia, ou, se preferirmos, a liberdade individual. Essa discussão se concretizou em até que ponto o indivíduo é independente em relação às forças sociais, em como uma determinada cultura molda o comportamento individual ou então em como a máquina capitalista sufoca a subjetividade de um trabalhador. Durante a Revolução Francesa, a liberdade individual contra a tirania foi uma das questões centrais apresentadas pela população. Praticamente todas as teorias clássicas ou contemporâneas sobre contrato social se fundamentam na autonomia individual. Há muito tempo, esse parece ser o princípio fundamental das democracias políticas ocidentais.

Embora seja um valor difundido, a autonomia é constantemente ameaçada pela sociedade. A sociedade sempre pode impor valores obscuros ou condições materiais severas e fazer com que o indivíduo não consiga levar uma vida autônoma, isto é, buscar racionalmente satisfazer, pelo menos de forma moderada, alguns de seus desejos. Uma pessoa que vive em pobreza extrema não é autônoma. Um trabalhador que passa a vida inteira executando uma mesma função em uma fábrica não é autônomo. Uma pessoa que não pode executar um projeto pessoal qualquer por insegurança financeira também não é. Poderíamos citar tantos outros exemplos que, infelizmente, fazem parte do cotidiano. O fato é que a autonomia está relacionada em alguma medida aos bens materiais do indivíduo. Sem um mínimo material, não é possível se falar em autonomia.

É evidente então que o sistema capitalista atual esmaga a autonomia de boa parte da população. É claro que para uma grande parcela da humanidade, o capital globalizado tem

criado riquezas, vidas com conforto material, e várias outras vantagens de todos os tipos. Seria ingênuo afirmar que o capitalismo gera apenas miséria e desolação. Porém, devido a sua lógica própria, muitas vezes perversa e desumana, o sistema capitalista tem produzido bolsões de miséria por todo o globo. Até mesmo nos Estados Unidos, para citar apenas um exemplo, a polarização econômica das últimas décadas e o crescente contingente de pobres, desempregados e sem teto parecem ser fenômenos políticos que não serão resolvidos em curto prazo. Apontado como um exemplo clássico de sucesso do capitalismo, aquele país apresenta hoje bolsões de pobreza idênticos como aqueles encontrados nas periferias de qualquer outro país do mundo.

Dentro de um contexto social de polarização econômica, de crise estrutural do mercado de trabalho, de reestruturação dos órgãos estatais de proteção social, a autonomia de muitos está cada vez mais despedaçada. Qual o significado de um direito civil para um cidadão que não tem recursos sequer para pagar por um meio de transporte? Qual o significado de um direito político para um cidadão que não consegue nem se alimentar de maneira satisfatória? Para aqueles que não possuem um mínimo de autonomia material, o conceito de democracia não passa de uma ideologia abstrata e vazia de qualquer significado concreto.

É justamente devido a essa situação real em que muitos se encontram, que o debate sobre a renda universal e incondicional ganha força por todo o mundo. A renda universal é a garantia de um direito econômico mínimo para todos os cidadãos de uma determinada comunidade política. Não importa se a pessoa esteja empregada, casada, doente ou em qualquer outra situação específica. O que importa é que a renda chegue a todos os cidadãos, simplesmente porque são cidadãos.

No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) tem aparecido como o programa governamental mais semelhante a uma renda universal. Isso devido a sua abrangência (atende cerca de 15 milhões de famílias, ou seja, aproximadamente um quarto da população) e também por sua polêmica em fornecer dinheiro para pessoas que não possuem vínculos empregatícios ou direitos previdenciários conquistados por contribuições passadas. É claro que tal programa gera um incomodo cortante para os mais conservadores e ignorantes. Apesar disso, o programa parece ter conquistado uma legitimidade social difícil de ser quebrada nos próximos anos.

Apesar de algumas semelhanças com o conceito de renda universal, o PBF apresenta grandes diferenças conceituais em relação a um programa universal. Isso porque o programa está estruturado em condicionalidades, é limitado por prazos de permanência e ainda por cima justificado pelo governo como um auxílio aos mais pobres. Essas características o aproximam de um assistencialismo gerenciado pelo governo, e não de uma autonomia de cidadãos independentes. Essa dissertação tem como objetivo principal discutir a natureza condicionada e assistencial do PBF em relação ao conceito de renda universal exposto pelo debate internacional.

Para tanto, no primeiro capítulo será desenvolvido o tema de autonomia individual e relacioná-lo com uma das suas formas de negação mais mascaradas, que é o assistencialismo estatal. No segundo capítulo, será apresentada uma pequena síntese do debate sobre a renda universal, com especial destaque às origens liberais ideológicas dos intelectuais envolvidos com a Basic Income European Network. Ainda nesse capítulo, será também apresentada a questão da crise da sociedade salarial, questão essa que deu grande impulso à defesa da renda universal de cidadania. O terceiro capítulo discutirá as origens e os principais efeitos do PBF. Nesse capítulo será feito uma breve comparação entre esse

programa e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), outro programa de relevo na atual política de proteção social brasileira. Esse capítulo apresentará os principais impactos do PBF na estrutura de distribuição de renda nacional, assim como seus principais impactos políticos na opinião pública.

CAPITULO 1: AUTONOMIA VERSUS ASSISTENCIALISMO.

Uma das características mais marcantes da sociedade contemporânea é a desigualdade de renda entre os cidadãos. Dentro da sociedade, existem diversas classes sociais que se formam a partir das oportunidades assimétricas de obtenção de recursos materiais dentro do mercado regulado pelo poder econômico. Em determinados contextos, a desigualdade é tão intensa que coloca parcelas significativas da população abaixo de um patamar civilizatório mínimo. A regulação estatal é um mecanismo necessário para se manter um mínimo de justiça distributiva em sociedades com predomínio do acúmulo capitalista na estruturação da economia.

A idéia de transferência direta de renda do governo para o cidadão surgiu na Europa antes mesmo da constituição do Welfare State. Os primeiros teóricos desse debate foram provocados especialmente pela miséria causada pelo capitalismo industrial emergente da época¹. Os índices de extrema pobreza das sociedades que estavam passando pelo primeiro processo de industrialização eram mais altos em comparação com sociedades ainda não industrializadas. Nesse primeiro momento, a transferência direta de renda é proposta como uma compensação pelas injustiças causadas pelo sistema social aos mais pobres, em especial pela privação do direito natural a terra, que seria um bem comum de todos os seres humanos.

Durante o século XX, a transferência de renda direta nunca se constituiu como uma política pública de relevo dentro do contexto do Welfare State nos países centrais ou para os países em desenvolvimento da periferia do capitalismo. O controle privado ou estatal dos

¹ Uma discussão mais detalhada sobre a história de programas de transferência de renda pode ser encontrada em Parijs (2006).

meios de produção foi a principal discussão política que permeou essa época, polarizando o debate entre esquerda e direita. De fato, a discussão sobre transferência direta de renda se tornou mais relevante após a crise estrutural do trabalho assalariado no último quarto do século XX. A partir de um avanço tecnológico radical nos sistemas produtivos, ocorreu uma dispensa maciça de mão de obra do mercado de trabalho, ocasionando uma falha estrutural permanente entre a produção e a distribuição de bens materiais nas sociedades contemporâneas:

Unemployment should not be described as a ``problem`` but as a grim phenomenon. It is not a problem because full employment can no longer be realistically expected, and therefore does not represent a solution one can responsibly dangle before people. It does no good to address this painful and chronic condition. We will simply have to get used to the idea that a large part of our adult population of both sexes will not find a berth or bread in ``normal`` jobs. The key question remains whether and how we can structure this situation to minimize its social and political impact (OFFE, 1995, p. 77).²

Com a falência do socialismo real soviético assim como a permanência da miséria e desigualdade social extremas dentro do renovado capitalismo tecnológico, o debate político

² Todas as traduções da língua inglesa são minhas: O desemprego não deveria ser descrito como um ``problema`` mas sim como um fenômeno inflexível. Não é problema porque o emprego pleno não pode mais ser esperado em termos realísticos e, portanto, não representa uma solução que pode ser reapresentado de forma responsável para as pessoas. Não é útil discutir essa condição dolorosa e crônica através da retórica de pleno emprego do partido da social democracia alemão. Nós simplesmente teremos que nos acostumar a idéia de que uma grande parcela de nossa população adulta de ambos os sexos não se sustentarão mais com empregos normais. A questão chave continua se e como nós poderemos estruturar essa situação para minimizar os impactos políticos e sociais.

no final do século passado estava carregado de perplexidade. Parte da esquerda tenta repensar o capitalismo através de reformas enquanto parte da direita admite a incapacidade do mercado para regular a sociedade de forma absoluta. Porém, sustentado por uma revolução tecnológica sem precedentes e legitimado pelo fim da economia estatal planejada, o liberalismo econômico se tornou o principal norteador da economia contemporânea. O cenário econômico atual apresenta uma capacidade produtiva social intensa, ao mesmo tempo em que o número de miseráveis permanece como uma realidade marcante em diversas regiões do planeta. Como observa Erik Olin Wright, existe um forte desconforto dentro da teoria social perante esse cenário:

Throughout most of the twentieth century, socialism constituted the central ideological matrix for thinking about alternatives to capitalism and giving direction to anti-capitalist struggle, even where the establishment of a socialist order was not an immediate political goal. If the particular institutional arrangements historically associated with socialism are now seen as incapable of delivering on their promises, many of the traditional socialist criticisms of capitalism seem more appropriate than ever: inequality, economic polarization and job insecurity are worsening, giant corporations dominate the media and cultural production, politics is increasingly run by big money and unresponsive to those without it. The need for a vibrant alternative to capitalism is as great as ever (WRIGHT, 2009, p. 93).³

³ Através da maior parte do século vinte, o socialismo constituiu a matriz ideológica central para se pensar alternativas ao capitalismo e providenciar uma direção para a resistência anti-capitalista, até mesmo onde o estabelecimento de uma ordem socialista não era um objetivo político imediato. Se os arranjos institucionais particulares historicamente associados com o socialismo são agora vistos como incapazes de entregar suas promessas, várias de suas críticas tradicionais ao capitalismo parecem ser mais apropriadas do que no passado: desigualdade, polarização econômica, a insegurança no emprego está piorando, corporações gigantes dominam a mídia e a produção cultural, a política cada vez mais é dirigida pelo grande capital e de forma

Esse cenário atual não cria apenas um sentimento coletivo de fragilidade em relação ao mundo do trabalho e falhas permanentes de distribuição de renda. Estamos vivenciando um momento de insegurança individual, acentuada em várias esferas sociais, como a família, relações comunitárias e de identidade pessoal. As instituições estatais não parecem mais adequadas para protegerem os cidadãos, pois foram arquitetadas em um contexto social distinto. Esse sentimento de insegurança quebra a possibilidade de o indivíduo desenvolver suas potencialidades, seja pela precariedade material ou mesmo pela transitoriedade das relações pessoais. Um dos objetivos da nova política pública passa a ser justamente criar condições para que os indivíduos exerçam minimamente sua autonomia conforme comenta o defensor da renda universal de cidadania Guy Standing:

We live in a “globalizing” world, in which social and economic insecurities seem pervasive, in which there is no prospect of “Full Employment” in the Keynesian sense of the word (and arguably no good justification for making that the primary social policy objective). There are extensive, and probably growing, inequalities of income, wealth and the opportunity of making either. Corporations and governments are mostly eager to create more flexible labour markets and labour relations, and unions are too weak in most places to do much about it. Above all, we live in a world in which traditional family and community networks of social protection are breaking down, and where extended families are becoming more rare, where household membership becomes more transient, where “bowling alone” is becoming a more prevalent way of living. It is also a world in which enterprises of

irresponsável para aqueles que não o possuem. A necessidade por uma alternativa vibrante ao capitalismo nunca foi tão grande.

employment are increasingly disinclined to provide a wide array of social benefits for ordinary workers, and in which the State is shrinking in the sense of being able and willing to provide a growing array of decent “cradle to grave” benefits and entitlements... It is in that context that basic security requires an unconditional basic income – or what might be called a solidarity or security income. Real freedom requires a system of social protection that allows people of all backgrounds to be able to make decent choices. Ultimately, social protection, regulatory and distributive policies must be integrated in a way that facilitates and extends what might be called *occupational security* (STANDING, 2002, p. 09).⁴

Durante o século vinte, em especial a partir dos anos 70, o debate sobre transferência de renda direta se originou em parte como uma alternativa para se reformar o sistema de proteção social dos países avançados. Teóricos de origens ideológicas diversas formularam propostas sobre o tema (ver SUPPLY, 1992). O economista liberal Milton Friedman, por exemplo, formulou um programa de imposto de renda negativo para a sociedade norte americana como uma maneira de combate à pobreza em substituição ao

⁴ Nós vivemos em um mundo globalizado, no qual inseguranças econômicas e sociais parecem espalhadas, no qual não existe uma perspectiva de pleno emprego no sentido keynesiano da palavra (e tampouco uma boa justificativa para se fazer um objetivo primário da política social). Existe uma intensa, e provavelmente crescente desigualdade de renda, riqueza e oportunidade de se fazer ambas. Corporações e governos estão em sua maioria ávidos para criar mercados de trabalho mais flexíveis, enquanto que os sindicatos estão muito fracos na maioria dos lugares para fazer qualquer coisa sobre isso. Acima de tudo, nós vivemos em um mundo no qual redes de relações familiares e comunitárias de proteção social estão se deteriorando, e onde famílias extensas estão se tornando mais raras, onde arranjos familiares se tornam mais transitórios, onde se virar sozinho está se tornando um modo de vida majoritário. Também é um mundo no qual o nível de emprego é crescentemente incapaz de garantir um amplo conjunto de benefícios sociais para trabalhadores comuns, e no qual o Estado está diminuindo no sentido de ser capaz de suprir um conjunto decente de benefícios e direitos... É nesse contexto que uma segurança básica requer uma renda básica – ou o que poderia ser chamado de renda de segurança e solidariedade. Uma liberdade real requer um sistema de proteção social que permita a pessoas de todas as origens de serem capazes de fazer escolhas decentes. Em última instância, proteção social, políticas regulatórias e distributivas devem ser integradas de uma maneira que facilitem e ampliem o que pode ser chamado de segurança ocupacional.

salário mínimo. Dessa maneira, cria-se uma alternativa liberal de distribuição de renda que não interfere diretamente no funcionamento do mercado. Um outro exemplo, de origem ideológica bem diferente, é André Gorz, que defende a implementação de uma renda universal de cidadania como uma das medidas necessárias para a transição do capitalismo para uma sociedade do tempo livre. O fato é que mecanismos de transferência de renda direta têm sido discutidos e defendidos por teóricos de várias origens ideológicas e políticas, seja como uma maneira de fortalecer ou transformar a economia capitalista. Em linhas gerais, os defensores de tais programas defendem a implementação visando a eliminação da pobreza ou miséria, redução das desigualdades sociais, reintegração de pessoas excluídas ao mercado de trabalho e aumento da autonomia. Não existe um consenso sobre que formatos, tipos de financiamento ou condicionalidades que tais programas devam assumir. Claus Offe define assim o debate atual sobre políticas públicas de transferência de renda:

In current German and European debates on long term changes in labor markets, demographics and social policies, the project of a basic income and proposals for economic rights of citizens (rather than rights of workers or rights of the poor) have come to the fore. National as well as international networks (most prominently BIEN) provide the setting for vivid debates and policy proposals involving participants' various backgrounds: public intellectuals, representatives of political parties, academics, unions activists, faith based activists and officials of international organizations. In all these debates, there is ample space for disagreement and arrangements of gradualist approaches: Should a basic income cover the needs of subsistence or be as high as feasible? Should it apply to all citizens or at least initially be targeted to those most threatened poverty or those

performing caring and parental activities? Should it be permanent for all recipients from childhood to old age or should it start with a time account of, say, ten years per life? Should it be strictly liberated from any notion of exchanging some useful activity for income or should it, again at least initially, be tied to some form of active participation of recipients? (OFFE, 2008, pp.1-2).⁵

O debate sobre programas de transferência de renda envolve múltiplos processos sociais e é, portanto, um tema complexo. De acordo com a concepção de sociedade que se pretende defender, a transferência pode visar o aumento da autonomia do indivíduo frente ao poder do capital ou pode ser uma mera ferramenta de reintegração do beneficiário ao mercado de trabalho. Dependendo da concepção do programa, pode-se defender uma sociedade mais justa, uma sociedade mais racional ou mesmo uma sociedade mais individualista. Não existe um modelo de programa de transferência de renda, mas sim uma variedade de potenciais formatos, defendidos por teóricos com concepções de sociedades distintas. O debate vem se ampliando devido à necessidade de se reajustar o Estado contemporâneo às novas demandas de proteção social geradas pelo capitalismo tecnológico

⁵ Atualmente, nos debates alemão e europeu sobre mudanças a longo prazo no mercado de trabalho, demografia e políticas sociais, o projeto de uma renda básica e propostas de direitos econômicos para cidadãos (ao invés de direitos de trabalhadores ou direitos de pobres) se tornaram conhecidos. Redes nacionais e internacionais (sendo a BIEN como a mais notável) fornecem um ambiente para debates e propostas políticas envolvendo participantes de diversas origens: intelectuais públicos, representantes de partidos políticos, acadêmicos, ativistas sindicais, ativistas religiosos, e oficiais de organizações internacionais. Em todos esses debates, existe um amplo espaço para a discórdia e combinações de várias propostas. Deveria uma renda básica cobrir as necessidades de subsistência ou ser a mais alta possível? Deveria ela ser aplicada para todos os cidadãos ou pelo menos no início ser focada naqueles mais ameaçados pela pobreza ou naqueles que exercem atividades de cuidados com crianças? Deveria ela ser permanente para todos os beneficiários da infância até a velhice ou deveria começar num certo período da vida, de digamos, dez anos? Deveria ela ser livre de qualquer noção de troca por alguma atividade útil ou deveria ser amarrada a algum tipo de participação por parte de seus beneficiários?

atual.⁶ Esses programas, portanto, questionam a relação entre cidadania e políticas públicas emergentes dentro de um contexto social específico.

O controle orçamentário do Estado é uma das questões centrais sobre a máquina pública contemporânea. O debate eleitoral em qualquer democracia ocidental é essencialmente um debate sobre gastos públicos em áreas sociais específicas. Através da tributação, o orçamento é formado e depois redistribuído em forma de programas específicos, subsídios ou transferências monetárias para os cidadãos. A repartição do orçamento muitas vezes define a classe social e bem estar material daqueles que o recebem ou não recebem. Em linhas gerais, programas de transferência de renda do Estado para o cidadão podem ser classificados em três modalidades principais: a – proteção social via emprego formal (aposentadorias, seguro desemprego), b – assistência social para famílias com objetivos de recuperação (Bolsa Família, imposto de renda negativo) e por fim, c – renda universal de cidadania (livre de qualquer condicionalidade).

O primeiro tipo de transferência possui uma tradição social mais antiga, e é compreendida pelo imaginário social como uma forma de compensação material devida para aqueles que trabalham no mercado formal e contribuem dessa forma para o progresso material da sociedade. Tal pensamento tem fundamento ideológico na sociedade do trabalho, onde apenas aqueles que trabalham formalmente possuem legitimidade de proteção social, enquanto que formas de reprodução material fora da esfera do mercado formal devem ser desprezadas. Em termos éticos, esse paradigma do trabalho discrimina uma parcela importante da população que se encontra fora do mercado de trabalho. Como apenas com um mínimo de dinheiro é possível se viver decentemente dentro da sociedade

⁶ Alguns teóricos que discutem explicações para as transformações do capitalismo contemporâneo são Castells (1999), Offe (1989) e Gorz (2004).

contemporânea, o paradigma do trabalho coloca os desempregados em uma sub categoria de cidadãos.

Apesar de sua legitimidade social, esse contrato entre cidadão trabalhador e Estado de bem estar é abstrato. É praticamente impossível para um cidadão fazer uma distinção clara sobre quanto contribui e sobre quanto recebe de volta do governo. Na verdade, devido à complexidade das relações de tributação, de fatores previdenciários, de subsídios, e de serviços públicos prestados, tal cálculo não é viável matematicamente e muito menos socialmente. Essa visão de proteção social “merecida” é uma herança ideológica de uma sociedade industrial homogênea que foi, de certa forma, dissolvida nas últimas décadas principalmente por transformações nas estruturas tecnológicas, trabalhistas e familiares.

Muitas vezes, como no caso brasileiro, essa distribuição “legítima” para certas classes sociais inseridas em alguns setores econômicos pode gerar graves distorções, cobrando mais impostos de classes pobres e distribuindo mais para classes mais abastadas. Nesse caso, o Estado se torna um dos principais componentes da má distribuição de renda através da concessão de privilégios monetários que se fundamentam em uma legislação obsoleta. Dessa forma, o Estado brasileiro desempenha um papel oposto ao que se espera de um Estado democrático, que é diminuir as diferenças de renda formadas pelo mercado. Paradoxalmente, existe um certo consenso social de que uma das principais funções de um Estado é criar um patamar mínimo de justiça distributiva. Essa idéia é inclusive um dos princípios da constituição brasileira. Sobre as relações complexas entre Estado e proteção social, a pesquisadora Maria Ozanira da Silva e Silva escreve:

É preciso ressaltar que os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas

e vivenciadas pelas diversas sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder pelo menos três questões: quem será protegido, como será protegido, quanto de proteção. No fundo, essas questões estão no cerne da organização das políticas públicas de proteção social que o mundo atual conhece. São respostas sociais e politicamente engendradas que determinam a natureza dos sistemas de proteção social: universalismo versus particularismo, alto grau de generosidade versus baixo grau de generosidade, alto grau de efetivação de direitos sociais versus afrouxamento da noção de direito social, mercantilização versus desmercantilização da proteção social, participação social democrática versus centralismo e autoritarismo na definição das políticas sociais, caráter público versus privado, etc. (SILVA et al., 2006, p. 25).

Os outros dois mecanismos de redistribuição são destinados a pessoas que de certa forma estão fora do mercado formal de trabalho. Os programas de transferência inspirados no conceito de assistencialismo são programas baseados no tripé condicionalidades diversas para as famílias participantes, temporalidade definida, e reintegração das famílias ao mercado produtivo formal. As condicionalidades desempenham dois papéis principais. Em primeiro lugar, definem o público alvo do programa: famílias abaixo de certa linha de pobreza, famílias com desempregados, famílias com crianças com baixo rendimento escolar ou em situação de risco, famílias de mães solteiras, ou qualquer outro critério que a máquina pública julgue conveniente para a obtenção de resultados específicos. Assim, apenas pessoas ou famílias que estão em algum tipo de condição considerada anormal ou

mesmo marginal se tornam legítimas para receberem o benefício. Forma-se assim um forte vínculo simbólico entre a condição e o benefício. Tais condicionalidades, portanto, geram estigmas sociais porque rotulam os indivíduos dessas famílias como cidadãos de segunda classe, como cidadãos que não conseguiram se inserir no mercado de trabalho, como cidadãos que necessitam da ajuda de um Estado assistencial para conquistarem uma vida decente. A aquisição da renda não é percebida como um direito natural do homem, mas sim como uma ajuda de cunho humanitário, proporcionado por um governo sensível a questões sociais.

Em segundo lugar, a condicionalidade torna possível perante o imaginário social justificar uma assistência para aqueles que estão numa condição de excluídos. Existe uma ligação direta entre esses dois conceitos, o assistencial é apenas possível para aqueles que estão de alguma forma marginalizados e, portanto, a assistência deve ser condicionada. Para sair de sua condição indesejável, o indivíduo ou família marginalizada deve então seguir uma série de contrapartidas definidas pelo aparato público, porque são essas contrapartidas que na verdade irão fazer com que os excluídos deixem sua condição. Dessa forma, coloca-se o indivíduo como incapaz de agir de forma autônoma sem o direcionamento da máquina pública. O caráter assistencial transforma a transferência de renda numa espécie de subdireito especial para cidadãos de segunda categoria.

Em termos mais pragmáticos, outra desvantagem das condicionalidades são as injustiças na concessão do benefício ao excluir ou incluir pessoas do mecanismo de proteção que muitas vezes sequer compreendem quais são os critérios de seleção perante uma fiscalização burocrática, custosa e às vezes inoperante.

A temporalidade definida é justificada por se acreditar que a transferência monetária assistencial é uma coisa passageira, pois depois que tais famílias passarem por esses

programas, elas devem entrar no mercado formal de trabalho e se organizarem de forma autônoma. Assim, a transferência de renda é apenas legitimada se ela contribuir para que a família assistida deixe sua condição material marginalizada, se reintegrando ao mercado de trabalho formal. É, portanto, um alívio emergencial, uma condição da qual as famílias devem se esforçar para sair.

A autonomia individual proposta por esse paradigma é, portanto, uma autonomia em relação à pobreza material extrema, que deve ser eliminada através da inserção no mercado via ajuda governamental. Nesse sentido, o indivíduo torna-se autônomo materialmente apenas quando se integra satisfatoriamente ao mercado, sem mais necessitar da assistência do Estado. Aqui não importa a qualidade dessa integração, mas sim apenas o vínculo entre cidadão e qualquer emprego formal, mesmo que esse emprego formal seja precário. As condicionalidades cumprem o papel de configurar a transferência monetária como uma assistência da forma mais nítida possível perante o imaginário social.

A partir de uma outra fundamentação ideológica de políticas públicas, os defensores da renda universal de cidadania utilizam um conceito maior de autonomia individual. Baseados na crença liberal de um homem racional, eles defendem que a sociedade estabeleça instituições permanentes que garantam ao cidadão desenvolver sua liberdade sem qualquer imposição do mercado ou do governo. De acordo com o teórico Guy Standing, a garantia de um mínimo de segurança é fundamental para uma autonomia verdadeira, em oposição a esquemas de auxílio precários e paternalistas:

So, the essence of the answer is that for real (substantive) freedom, everybody in society must have equal *basic security*. This must be *unconditional* and *individualized*, the former being critical for liberty and for combating

paternalism, the latter being critical for gender-related (and many other) issues. The word 'real' is used to signify that there must be a combination of 'negative liberty' – the negation of deprivation and unchosen controls – and 'positive liberty' – the opportunity to make informed and worthwhile choices. Real freedom might be described as the opportunity and capacity to function rationally and purposefully and to develop one's capacities or capabilities (STANDING, 2002, p. 04).⁷

Em termos gerais, a autonomia individual pode ser definida como a capacidade que um indivíduo possui de fazer escolhas em sua vida com liberdade e sem a interferência de terceiros. Isso inclui situações de emprego, moradia e arranjo familiar. Em situações de pobreza, o cidadão encontra sua autonomia reduzida, pois não possui opções de emprego, de educação ou de sair da pobreza. Nesse sentido, uma política estatal que proporcione ao indivíduo uma certa proteção financeira pode ser considerada uma política que gera autonomia para as pessoas beneficiadas. Porém, por outro lado, dependendo do desenho da política pública, podem ocorrer duas situações não desejadas. Em primeiro lugar, a política pública pode dirigir a vida dos beneficiados para situações que esses indivíduos não escolheram como, por exemplo, situações de estigma ou empregos degradantes. Em segundo lugar, a política pública pode ainda não ser forte o suficiente para proporcionar condições de autonomia real ao indivíduo, mantendo sua condição de submissão à pobreza, ao mercado ou mesmo ao próprio governo. Em ambos os casos, a interferência estatal tem

⁷ Assim, a essência da questão é que para se criar uma liberdade real e substantiva, todos em uma sociedade devem possuir uma segurança básica. Essa deve ser incondicional e individual, sendo o primeiro critério para a liberdade e para o combate ao paternalismo, e o segundo critério para os assuntos relacionados a sexo e outros. A palavra real é usada para significar que deve haver uma combinação de liberdade negativa – a negação de privação e controles não desejáveis – e de liberdade positiva – a oportunidade de realizar escolhas desejáveis. Liberdade real pode ser descrita como uma oportunidade e capacidade de funcionar racionalmente e de desenvolver suas próprias capacidades.

como consequência principal a manutenção da situação de fragilidade e de negação da autonomia para os cidadãos assistidos.

O assistencialismo estatal é, em essência, uma configuração de políticas públicas cujo objetivo principal é amparar membros de uma determinada sociedade que são incapazes de se sustentarem materialmente através do mercado de trabalho. Indivíduos amparados por essas políticas inevitavelmente carregam forte estigma cultural de serem inválidos individualmente e, portanto, são indivíduos que podem em certa medida ser considerados como sub cidadãos. Políticas assistenciais são dessa forma desenhadas com uma forte tendência de manutenção de injustiças distributivas e não de uma transformação social mais profunda. Fazendo uma descrição histórica dessa situação, Wanderley Guilherme dos Santos escreve:

Deveria ficar, porém, indubitavelmente compreendido, durante o século XIX, que o recurso às associações de socorro mútuo, ou aos auxílios proporcionados pelos bem sucedidos, não constituía prova de que o mercado era ineficiente ou injusto mas, ao contrário, indiscutível evidência da inferioridade dos pobres e desvalidos. Necessitar de ajuda ou cooperação social convertia-se, assim, em estigma pessoal antes de que a nova forma de organizar a produção não era satisfatória. Os homens são desiguais, sustenta o credo meritocrático, e a distribuição de benefícios econômicos e sociais reflete essa desigualdade, através do mercado, e nenhuma ação pública, tendo por objetivo escamotear esse duro fato, é legítima (SANTOS, 1979, p. 18).

A renda universal de cidadania quebra o paradigma dos programas condicionados ao colocar a autonomia como o principal assunto do debate político. Essa forma de transferência se baseia na incondicionalidade, na universalidade e na individualidade. É recebida a mesma quantia por todos os indivíduos de uma determinada comunidade política sem nenhuma condicionalidade de renda, emprego, família, idade ou de qualquer outra natureza. A renda universal de cidadania é um direito individual como qualquer outro, como são os direitos civis e políticos. Ao universalizar o direito a renda individual, ela questiona a legitimidade dos processos de distribuição institucionalizados, elimina os estigmas causados pelas condicionalidades e pelos controles burocráticos e por fim quebra a legitimidade da cidadania baseada no emprego formal. Guy Standing, um dos principais teóricos dessa forma de transferência a define conforme abaixo:

A basic income is an income unconditionally granted to everybody on an individual basis. It is *unconditional* in the sense that it does not require any prior behaviour by or on behalf of the individual receiving it and does not require any current behaviour, or future behaviour as a commitment made on receipt of the income. It also does not require any proof of 'contribution', unlike the idealised (but not realised) model of social insurance. A basic income, as conceived by its advocates, would be paid on an equal basis to each individual, regardless of gender, age, work status, marital status, household status or any other perceived distinguishing feature of individuals (STANDING, 2002, p. 29).⁸

⁸ Uma renda básica é uma renda concedida incondicionalmente para todos de maneira individual. É incondicional no sentido de que não requer qualquer comportamento antecipado por parte do indivíduo que a receber assim como não requer qualquer comportamento atual, ou comportamento futuro como um compromisso feito para receber a renda. Ela também não requer qualquer prova de contribuição,

A defesa de uma renda universal deve estar baseada na compreensão de que a distribuição material em uma sociedade é um processo complexo e injusto e que o problema central da miséria contemporânea não se encontra na capacidade produtiva, mas sim nos processos de distribuição material ineficientes e arcaicos herdados do século vinte.

A distribuição de renda é feita pela posição que um indivíduo, uma família ou ainda um grupo de indivíduos ocupam perante o mercado ou a máquina pública. Essas posições são definidas por situações aleatórias e contextos diversos como a posse de bens de capital, posse de empregos formais, posse de direitos sobre bens imóveis, posse de capital especulativo, posse de direitos perante a máquina pública, relações de parentesco, entre outros. Apesar do esforço e da inteligência individual para se adquirir posições de destaque no mercado, não é possível dizer que essa luta seja justa. A concorrência no mercado é desleal, marcada por assimetrias, por privilégios, por vantagens patrimoniais e educacionais. Bertrand Russel comenta a respeito dessa característica social abaixo:

No sistema existente, muitas pessoas desfrutam ociosidade e opulência pelo mero acaso de herdarem terra ou capital. Muitas outras, por suas atividades na indústria ou nas finanças, gozam de uma renda que é, sem dúvida, muito superior a tudo a que a sua utilidade social lhes dá direito. Por outro lado, não raro acontece que inventores e descobridores, cujo trabalho tem a maior utilidade social, são roubados de sua recompensa pelos capitalistas ou pela incapacidade do público em apreciar seu trabalho antes que seja demasiado tarde. O trabalho mais bem remunerado é acessível apenas àqueles que puderam pagar um

diferentemente do modelo idealizado de segurança social. Uma renda básica, como pensada por seus defensores, seria paga numa base individual para cada indivíduo, independentemente do sexo, idade, situação de emprego, estado civil, composição familiar ou qualquer outro atributo específico do indivíduo.

treinamento dispendioso, e tais homens são escolhidos, em geral, não por mérito, mas por sorte. O assalariado não é pago por sua disposição de trabalhar, mas apenas por sua utilidade para o empregador. Conseqüentemente, pode ser lançado à miséria por causas sobre as quais não tem nenhum controle. Essa miséria é um medo constante, quando ocorre, produz sofrimento imerecido e, com freqüência, a deterioração material de quem a sofre. Esses são apenas alguns dos males do sistema atual, do ponto de vista da produção (RUSSEL, 2005, p. 88).

A detenção de capital produtivo, especulativo e de postos de trabalho bem remunerados apenas pode ser compreendida como uma forma de privilégio de alguns cidadãos em detrimento de outros. Embora a construção de riqueza seja um processo coletivo, onde todas as pessoas participem de alguma maneira, uma minoria se apropria das riquezas de forma injusta. De um ponto de vista estritamente racional, não existe nenhum argumento econômico ou político para se defender o mercado capitalista como a única ou mesmo principal instituição de distribuição de renda em uma sociedade civilizada.

Em termos éticos e políticos, mecanismos universais de redistribuição de renda devem ser interpretados como uma ação de reconstrução de uma justiça social violada pelos mecanismos de mercado. Tais transferências não são uma ajuda benevolente, mas apenas uma forma de recompensa por assimetrias econômicas arbitrárias. Por outro lado, o assistencialismo vinculado à condicionalidades só pode ser defendido por uma orientação ideológica que justifique as assimetrias de distribuição.

Dessa forma, a renda universal de cidadania questiona a injustiça típica dos mecanismos capitalistas de distribuição material e cria um canal permanente de

redistribuição de renda. Assim, a redistribuição ganha uma legitimidade não porque ela vai ajudar as pessoas a saírem do ciclo da miséria material, mas sim porque todos os indivíduos possuem um direito inalienável de participar da repartição da riqueza socialmente construída. Nesse sentido, uma autonomia material relativa não é conquistada dentro do mercado, mas apesar das assimetrias geradas pelo mercado. Com a eliminação das condicionalidades, a ação governamental não é compreendida como assistencial e nem como transitória, mas sim como permanente e geradora de autonomia individual por si própria.

Como todos os indivíduos recebem a mesma quantia, o estigma causado pelas condicionalidades é eliminado. A renda universal não é uma assistência, não é um favor, mas sim um direito individual como qualquer outro direito. Ao eliminar os estigmas, ela legitima que as pessoas busquem alternativas para se viver conforme sua conveniência e não conforme a definição dos gestores públicos. Por ser permanente e não emergencial, ela aumenta a autonomia individual para planejar o futuro financeiro e profissional. Por ser incondicional, ela não cria injustiças na concessão quando detalhes burocráticos ou condicionalidades excluem famílias arbitrariamente. Não cria controles burocráticos custosos (que muitas vezes custam mais do que a própria renda) e não interfere na vida das famílias de forma constrangedora.

Por fim, a renda universal de cidadania quebra a união entre direito de renda e emprego formal para as classes mais pobres. É claro que as pessoas mais ricas de uma determinada sociedade podem adquirir renda sem trabalhar formalmente de maneira legítima. Mas pessoas pobres terem uma renda sem um emprego formal é praticamente uma ofensa ao imaginário coletivo. Diante da crise permanente da sociedade do trabalho

resultante da revolução tecnológica, a relação entre emprego formal e cidadania deve ser repensada como uma das mudanças mais significativas da sociedade contemporânea.

Assim a renda universal de cidadania difere radicalmente de programas de transferência de renda condicionados. Esses últimos são baseados nos estigmas, nos controles arbitrários, na precariedade dos benefícios, na concepção de uma sociedade de pleno emprego e de legitimidade ideológica de processos distributivos injustos. São programas que entendem os beneficiários como coitados, como pessoas que precisam de ajuda estatal, como pessoas à margem da vida social. A incondicionalidade da renda gera um sentimento maior de igualdade dentro da sociedade, questiona os paradigmas da posse arbitrária de bens materiais e do emprego formal como principal indutor da cidadania. Dessa forma, não é possível dizer que transferências condicionadas são uma transição para uma transferência universal. Conceitualmente, essas transferências são praticamente o oposto de uma renda universal.

O sentido central de uma renda universal de cidadania é o fortalecimento da autonomia material que o indivíduo adquire em relação tanto ao mercado de trabalho quanto ao Estado. É uma forma de garantia mínima material sem sujeitar o indivíduo a empregos degradantes, a fiscalizações burocráticas ou estigmas culturais. Dessa forma, uma renda universal funde conceitos de correntes políticas distintas, como a crença na ação individual racional, assim como na incapacidade do mercado de trabalho de resolver injustiças sociais crônicas. Em contrapartida, uma idéia de assistencialismo supõe um conceito de sujeição do cidadão a ações estatais de assistência num ciclo vicioso entre dependência e incapacidade produtiva sistêmica. A autonomia individual só pode ser exercida se for garantida à todos os indivíduos uma segurança material mínima frente ao caos social causado por todas as complexas transformações que estamos presenciando.

A partir dos três tipos de programas de transferência de renda apresentados acima, é possível desenhar três maneiras de classificar a relação entre o assistencialismo e a autonomia. O primeiro tipo de programa, típico do Estado de bem estar social, é um programa de proteção exclusivamente para trabalhadores que possuem relações formais e estáveis de emprego. Nesse contexto, um cidadão apenas pode conquistar sua autonomia a partir da subordinação direta ao mercado de trabalho. Quando o trabalhador não estiver em condição de trabalhar, seja por uma condição de doença, velhice ou mesmo por uma situação de desemprego involuntário e temporário devido a uma situação de recolocação no mercado, ele possui um direito a uma assistência estatal para se manter dentro de parâmetros materiais aceitáveis. Para aqueles que não trabalham, restam apenas programas de assistência de segunda categoria que previnem a fome ou extrema pobreza. Esse tipo de proteção social apenas pode ser justificado moralmente num contexto social de pleno emprego.

Num outro pólo de programa está a renda de cidadania universal. Esse conceito de programa aponta para uma autonomia individual fora do mercado formal de trabalho. Mesmo indivíduos que se recusem a executar uma relação formal de emprego, possuem o direito de garantia de um patamar mínimo material. A renda de cidadania elimina o próprio conceito de assistencialismo porque ela não é justificada como uma assistência estatal, mas sim como um direito inerente de todo cidadão de participar da riqueza de determinada comunidade. Apesar de parecer uma idéia utópica para a maioria das pessoas, a renda de cidadania está próxima da realidade do mercado de trabalho fragmentado atual. Em termos éticos, ela parece ser uma idéia justa se levarmos em conta a injustiça dos processos de distribuição de renda.

Por fim, os programas de transferência de renda condicionados podem ser descritos como uma transição entre o paradigma de proteção social baseada nas relações de emprego formal e a renda universal de cidadania. As condicionalidades desses programas são desenhadas principalmente a partir de conceitos trabalhistas. Além disso, o principal objetivo declarado de tais programas é a inserção do indivíduo ou da família ao mercado formal de trabalho. Dessa forma, o programa é justificado como uma assistência estatal para que os assistidos adquiram sua autonomia dentro do mercado. Por outro lado, esses programas diferem um pouco dos programas da primeira categoria porque os beneficiários não precisam apresentar um histórico de tempo de emprego formal anterior.

PROGRAMAS DE TRANSFÊRENCIA NO CONTEXTO BRASILEIRO:

Como exposto acima, programas de redistribuição de renda condicionados possuem uma fundamentação ideológica assistencialista. Sob essa ótica, é necessário garantir um mínimo material aos mais pobres para que eventualmente esses possam voltar ao mercado de trabalho e “caminhare[m] com as próprias pernas”. Tais programas são desenhados para públicos específicos que estão marginalizados da sociedade, que precisam de uma assistência e de uma orientação do setor público porque não conseguem agir de forma autônoma.

A tendência desses programas é a manutenção do lugar subalterno a que os pobres têm sido historicamente confinados mediante uma relação de segmentação e estigmatização. Podemos ver essas deficiências do assistencialismo nas reflexões da pesquisadora Aldaíza Sposati que relaciona o conceito de assistencialismo à baixa qualidade desses programas:

É a presença do mecanismo assistencial nas políticas sociais que as configura como compensatórias de carências. Com isso torna-se justificatório para o Estado selecionar o grau de carência da demanda (financeira, nutricional, física, etc.) para incluí-la ou excluí-la dos serviços ou bens ofertados pelos programas sociais... Outro efeito da presença do mecanismo assistencial consiste em permitir a justificativa de um rebaixamento na qualidade dos serviços. Enquanto dirigidos a pessoas de ``poucas exigências``, ``ignorantes``, os programas sociais podem ser reduzidos a soluções precárias. Na perspectiva assistencial, os serviços públicos se destinam a uma população dita carente e minoritária. Neste sentido são prestados em condições precárias, quantitativa e qualitativamente, e estabelecem clientelas elegíveis dentre os demandatários (SPOSATI, 1985, p. 30).

Paradoxalmente, as elites econômicas que se apropriam do orçamento estatal de forma muito mais voraz não são rotuladas como pobres coitados, mas sim como pessoas que possuem um direito legítimo de usufruir da renda estatal. Dessa forma, relações entre Estado e cidadãos privilegiados são naturalizadas.

Por outro lado, o próprio conceito de assistencialismo pode ser compreendido como uma prática que contém um certo potencial transformador da sociedade. Isso pode acontecer se interpretarmos as práticas assistencialistas como um espaço aberto ao conflito entre diferentes classes sociais e não apenas como uma forma de apaziguamento de desigualdades moralmente injustificáveis:

Contudo, a apreensão de que o assistencial é um mecanismo do Estado, que opera a partir dos interesses do grupo no poder, não implica necessariamente que,

para a população, tenha o mesmo sentido e uso. Em outras palavras, o assistencial é a ótica do Estado. O direito e a extensão da cidadania, em contrapartida, são as garantias buscadas pela população... Esta apreensão permite levantar a hipótese de que no assistencial está contida a possibilidade de negação dele próprio e de sua constituição como espaço de expansão da cidadania para as classes subalternizadas (SPOSATI, 1985, p. 35).

Ainda segundo a pesquisadora, uma das estratégias para se quebrar os estigmas e as deficiências dos serviços assistenciais é a negação do assistencial e a universalização dos serviços: “Universalizar os serviços não significa integrar massivamente a população na condição de sujeitada, subalternizada. A questão não é assistência para todos, mas ter claro os direitos que são escamoteados pela face aparente da assistência” (SPOSATI, 1985, p. 76).

No Brasil, o debate de transferência de renda foi introduzido no início da década de 90 por Eduardo Suplicy. Em 1991, como senador, formulou um projeto de renda mínima baseado no conceito de imposto de renda negativo. Segundo o projeto, cidadãos brasileiros que não atingissem um certo patamar de rendimentos seriam contemplados por uma quantia para atingir esse determinado patamar mínimo, que, segundo o projeto, girava em torno de 2,5 salários mínimos. Posteriormente, programas de transferência de renda no formato de bolsas vinculadas à escolaridade de crianças e adolescentes se espalharam pelo país. Tais programas foram consolidados pelo programa Bolsa Família, principal inovação de política pública assistencial ocorrida no Brasil no início desse século.

A pesquisadora Maria Ozanira da Silva e Silva define o movimento dos programas brasileiros de transferência de renda em três principais momentos. O primeiro momento foi

de inauguração do debate em 1991, pela aprovação de um imposto de renda negativo pelo Senado Federal, o segundo momento se caracteriza pela expansão de bolsas destinadas a famílias com crianças em idade escolar, e no terceiro momento ocorre à aprovação de uma lei de renda universal que pode transformar o debate sobre transferências de renda no país:

No Brasil, a idéia de Programas de Transferência de Renda passa a integrar a agenda pública a partir de 1991, quando é apresentado e aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei da autoria do senador petista Eduardo Suplicy, propondo a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, destinado a todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade que auferissem uma renda que corresponda, atualmente, a cerca de 2,25 salários mínimos. A partir de então se inicia um longo caminho que se constrói marcado por especificidades, identificadas no desenvolvimento de variados momentos históricos, que vai da instituição de uma Renda Mínima, representada por um número elevado de programas de iniciativa de municípios, Estados e do Governo Federal, a implementação de um programa que se propõe a unificar os Programas de Transferência de Renda dispersos nos três níveis de governo, denominado Bolsa – Família, cuja implementação se iniciou em outubro de 2003, culminando com a sanção, pelo Presidente da República, do Programa Renda de Cidadania, no dia 08 de janeiro de 2004, prevendo para todos os brasileiros, e estrangeiros legais residentes no país, há mais de cinco de anos, um benefício que atenda as despesas mínimas de cada pessoa com saúde e alimentação (SILVA et al., 2006, p. 15).

O discurso por parte de diversos setores sociais sobre o Programa Bolsa Família (PBF) é bastante revelador sobre a mentalidade política da sociedade. Algumas pessoas consideram um absurdo pagar uma bolsa para famílias que não trabalham, outras acham que isso é um mal necessário passageiro que deve ser abolido conforme as pessoas saiam da linha de pobreza, enquanto uma minoria pensa que tal programa é o embrião de uma futura renda universal de cidadania. O programa ocupa atualmente um espaço de destaque no debate político nacional. Através das diversas leituras sobre o PBF, é possível discutir temas sobre cidadania, relações de poder e distribuição de renda na sociedade brasileira, que em linhas gerais permanece excludente e injusta apesar de algumas transformações sociais recentes. A própria análise de uma determinada política pública deve sempre ser feita com certa cautela para se evitar um naturalismo científico que não corresponde à realidade social:

A análise contemporânea de políticas públicas trata, precisamente, da temática clássica das teorias sociais – a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito, os processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais, por exemplo, somente com a diferença de atentar, com maior cuidado, para a necessidade de demonstrar, ao contrário de apenas presumir ou imputar, a plausibilidade de suas hipóteses (SANTOS, 1979, p.13-14).

Dessa forma, é possível dizer que programas de transferência de renda têm adquirido um importante espaço nas discussões sobre diversos aspectos da sociedade e do Estado contemporâneos. Dentro de um contexto social dinâmico, tais programas podem ser compreendidos como uma nova forma de direito, como uma nova forma de funcionamento

da máquina pública ou ainda como uma maneira de se transformar as relações sociais dentro de economias capitalistas, além de simples mecanismos de reprodução de práticas assistencialistas. Como assinala a pesquisadora Maria Ozanira da Silva e Silva, é necessário distinguir com cautela os formatos e as motivações políticas dos diversos programas de transferência de renda:

Partindo do entendimento de que os Programas de Transferência de Renda, no Brasil, denominados, por exemplo, Renda Mínima e Bolsa Escola; podem ter orientações político ideológicas e motivações diferenciadas, que vão de uma perspectiva de apoio à funcionalidade do mercado, apresentando, portanto, caráter meramente compensatório e residual, até uma perspectiva orientada pelo entendimento de que a riqueza socialmente produzida deve, de alguma forma, ser redistribuída aos membros da sociedade, é que é possível se desvendar o significado do desenvolvimento histórico e a natureza desses programas no Brasil (SILVA et al., 2006, p. 32).

CAPITULO 2: O DEBATE SOBRE A RENDA UNIVERSAL DE CIDADANIA.

O debate europeu sobre a legitimidade de implementação de uma renda universal de cidadania remonta ao século dezenove. Os primeiros escritos sobre o tema são encontrados nas obras de Thomas Paine, Charles Fourier e Joseph Charlier. Tais autores defendiam a garantia de um mínimo material para todos devido à injustiça implícita na apropriação da terra, que era inicialmente um bem natural disponível para todos os seres humanos, por uma minoria de proprietários rurais. A distribuição desse mínimo material não era uma assistência, mas sim um direito de compensação por desigualdades econômicas arbitrariamente construídas. Já no século vinte, Bertrand Russel também defendeu uma renda modesta suficiente para cobrir necessidades primárias no livro *Roads to Freedom*, publicado em 1918. Em 1967, o prêmio Nobel de economia James Tobin defendeu um abono universal como uma forma eficaz de eliminação da pobreza que seria financiada por um tributo sobre as transações financeiras internacionais. Guy Standing cita abaixo alguns dos pioneiros teóricos do conceito de renda universal de cidadania:

Historically, those who have advocated a basic income of some sort include Thomas More, in his *Utopia*, written in 1516, Thomas Paine, in his *Agrarian Justice* of 1795 and less explicitly in *The Rights of Man*, William Morris, in his *News From Nowhere*, Bertrand Russell, in his *Roads to Freedom*, and more recently James Meade, most notably in his *Agathotopia*. Among those who have become convinced of the virtues of the approach are the Nobel-prize winning economists of surprisingly diverse political convictions, Milton Friedman, Herbert Simon, Robert

Solow, Jan Tinbergen and James Tobin (besides, of course, James Meade, who was an advocate from his young days) (STANDING, 2002, p.30).⁹

Thomas Paine escreveu o texto *Justiça Agrária* e se tornou um dos pioneiros a defender a idéia de uma renda universal de cidadania. Esse texto se baseia em duas idéias principais. A primeira delas é que a civilização ocidental produziu melhorias significativas na qualidade de vida de algumas pessoas ao mesmo tempo em que colocou outras pessoas em condições materiais mais precárias. Essa contradição deveria ser equacionada de alguma forma pelos legisladores:

Preservar os benefícios daquilo que se chama de vida civilizada e, ao mesmo tempo, remediar o mal que ela produziu deveria ser considerado um dos primeiros objetivos da legislação reformada... Assim sendo, o primeiro princípio de civilização deveria ter sido, e ainda deve ser, o de que a condição de toda pessoa nascida no mundo, depois de ter iniciado um estado de civilização, não deverá ser pior do que seria se ela tivesse nascido antes daquele período (PAINE, 1982, p. 172).

Seguindo esse raciocínio, Paine argumenta que um dos principais motivos para a criação da pobreza nas sociedades civilizadas é a expropriação da terra, bem comum de toda a humanidade, em benefício dos que nela produziram melhorias de técnicas de cultivo.

⁹ Historicamente, aqueles que tem defendido uma renda básica incluem Thomas More, no livro *Utopia*, escrito em 1516, Thomas Paine, no livro *Justiça Agrária* de 1795 e menos explicitamente no livro *Direitos do Homem*, William Morris, no livro *Notícias de Nenhum Lugar*, Bertrand Russel, no livro *Caminhos para a Liberdade*, e mais recentemente James Meade, mais notavelmente no livro *Agathopia*. Entre aqueles que se convenceram das virtudes de uma aproximação estão ganhadores do prêmio Nobel de economia de convicções políticas diversas como Milton Friedman, Herbert Simon, Robert Solow, Jan Tinbergen e James (além, é claro, de James Meade, que era um defensor desde de sua juventude).

Nessa ótica, seria necessário se redistribuir de alguma maneira a riqueza comum de todos os homens (a terra): ``Portanto, todo proprietário de terras cultivadas deve à comunidade um aluguel de solo pela terra que detém, e é esse aluguel de solo que deve compor o fundo proposto nesse plano... Ao advogar o caso das pessoas expropriadas dessa maneira, é um direito e não uma caridade que estou pleiteando'' (PAINE, 1982, p. 174).

Para concretizar tal projeto, Paine sugere a tributação de toda terra herdada em 10%. Esse tributo seria usado de forma específica para financiar um fundo comum. Tal fundo por sua vez garantiria uma indenização universal para todas as pessoas que completassem 21 anos e uma pensão vitalícia anual para todos os maiores de 50 anos. Dessa forma, as pessoas jovens receberiam uma certa quantia financeira para iniciarem suas vidas com uma maior probabilidade de organização financeira e assim de escapar da pobreza. Por outro lado, os mais velhos ganhariam uma maior proteção devido a suas limitações de idade. Paine argumenta que a adoção de tal plano seria importante para a consolidação dos ideais da Revolução Francesa:

Será uma revolução no estado de civilização que conferirá perfeição à Revolução Francesa. A convicção de que o governo representativo é o verdadeiro sistema de governo já está se espalhando rapidamente pelo mundo. Sua razoabilidade pode ser vista por todos. Sua justiça faz-se sentir até mesmo por seus opositores. Mas quando um sistema de civilização originado daquele sistema de governo for organizado de tal modo que todo homem e toda mulher nascidos na República herdem algum meio de começar a vida, e vejam diante de si a certeza de escapar da miséria que acompanha a velhice sob outros governos, a Revolução

Francesa terá um advogado e um aliado no coração de todas as nações (PAINE, 1982, p. 185).

No início do século passado, Bertrand Russell também defendeu a adoção de uma renda universal no livro *Caminhos para a Liberdade*. Nesse livro o autor discute possíveis reformas das instituições com o propósito de se proporcionar uma vida cotidiana mais livre de dominações, e mais criativa para os indivíduos. A separação entre trabalho e renda seria um dos fundamentos de uma possível nova organização social e teria na garantia de renda mínima seu principal mecanismo de funcionamento:

Terminada a educação, ninguém deveria ser compelido a trabalhar, e aqueles que, escolhessem não trabalhar deveriam receber o mínimo essencial a sua subsistência e ser deixados completamente em liberdade. Uma das vantagens em tornar a ociosidade economicamente possível é que ela poderia fornecer um motivo poderoso para tornar o trabalho não desagradável (RUSSEL, 2005, p. 162).

Para Russell, uma das principais formas de opressão social é a ameaça de pobreza que força os indivíduos a se submeterem ao trabalho capitalista compulsório. Dessa forma, a maioria da classe assalariada trabalha não porque o trabalho é em si gratificante, mas sim porque não existe uma terceira opção entre trabalho compulsório e pobreza. A adoção de uma renda universal seria o elemento chave para tornar o trabalho uma opção livre do trabalhador. Nesse contexto hipotético, a pessoa optaria por trabalhar não pelo motivo econômico, mas sim pelo sentimento de auto realização. É interessante notar que o autor coloca a adoção de uma renda universal apenas num contexto pós-capitalista, em que a

propriedade privada dos meios de produção já tenha sido abolida. Paralelamente à renda universal, outras questões relacionadas à liberdade no mundo do trabalho são a melhoria técnica científica dos modos de produção assim como a livre distribuição de produtos primários básicos:

Penso podermos concluir que não há impossibilidade técnica no plano anarquista de livre partilha. Mas o trabalho demandado seria realizado, se fosse assegurado ao indivíduo o padrão geral de conforto, mesmo que ele não trabalhasse? A maioria das pessoas não hesitará em responder a essa pergunta negativamente. Aqueles empregadores, em particular, que estão habituados a denunciar seus empregados como um bando de idiotas preguiçosos e bêbados, acharão, com toda a certeza, que não se conseguirá deles nenhum trabalho, exceto sob ameaça de serem demitidos e morrerem de fome. Mas será que isso é tão certo como as pessoas tendem a supor a primeira vista? Se o trabalho continuasse a ser o que a maioria dele é hoje, não há dúvida de que seria muito difícil induzir as pessoas a realizá-lo a não ser pelo temor da miséria. Mas não há razão para que o trabalho continue a ser essa labuta enfadonha em condições terríveis que é hoje em sua maior parte. Se os homens tivessem de ser atraídos ao trabalho, em vez de ser arrastados para ele, o interesse evidente da comunidade seria tornar o trabalho agradável. Enquanto o trabalho, de modo geral, não for convertido em algo agradável, não se poderá dizer que alcançamos um bom estado de sociedade (RUSSEL, 2005, p. 92).

O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE A RENDA UNIVERSAL:

Nas duas últimas décadas, o debate europeu sobre a introdução de uma renda universal de cidadania tem se ampliado no mundo acadêmico e político. Centenas de publicações foram realizadas sobre o tema, relacionando a renda universal a assuntos diversos como cidadania, crise da sociedade do trabalho, reconstrução do welfare state, feminismo, reestruturação familiar e meio ambiente. É interessante destacar que todo o debate sobre a renda universal é essencialmente um debate abstrato, de um projeto que nunca foi implementado de fato em nenhum lugar, exceto no Alasca. Trata-se, portanto, de uma discussão teórica que visa eliminar as desigualdades geradas pelas falhas sistêmicas do mercado e do sistema de proteção social, sem nenhuma experiência histórica concreta em larga escala que justifique seus pressupostos. De qualquer forma, o entendimento sobre a experiência do Alasca nos ajuda a compreender melhor algumas questões sobre o tema. O pesquisador Scott Goldsmith descreve assim a situação naquele estado norte americano:

For 20 years every Alaska citizen has received an equal share annual Dividend distribution from the Alaska Permanent Fund, capitalized by a portion of the revenues from publicly owned oil production. As the Fund has grown in value, the size of the annual dividend has increased so that today about US\$ 1billion is distributed annually to 600,000 citizens - directly accounting for about 6 percent of total household income (GOLDSMITH, 2002, p.5).¹⁰

¹⁰ Por vinte anos, todo o cidadão do Alasca, tem recebido uma quantia igual e anual do Fundo Permanente do Alasca, capitalizado por uma parte dos impostos da produção de petróleo. Como o fundo tem crescido em valor, o tamanho do dividendo anual tem aumentado de maneira que hoje cerca de US\$ 1 bilhão é distribuído anualmente para 600 milhões de cidadãos – diretamente somando cerca de 6% da renda familiar.

No início da década de 80, foi criado por uma lei estadual, um fundo de reservas a partir dos impostos da exploração de petróleo. As reservas desse fundo viriam de cerca de 25% dos impostos recolhidos da extração de petróleo e seriam investidos em ações e outros títulos financeiros. Ficou ainda estabelecido que apenas os lucros financeiros desse fundo seriam gastos com programas sociais e nunca o capital principal. Um dos motivos políticos usados na época da criação do fundo foi estabelecer uma ligação direta entre os benefícios originados de um bem natural e os cidadãos do local. Nesse sentido, a fundamentação ideológica do fundo se aproxima das idéias de Thomas Paine. Os cidadãos são beneficiados diretamente, sem a intermediação da classe política que poderia desperdiçar a totalidade dos recursos em projetos públicos ineficientes ou desnecessários.

Com o passar dos anos, ficou decidido que as reservas financeiras do fundo seriam geridas de forma independente por uma equipe profissional de investidores como qualquer outro fundo financeiro. Com o aumento do preço do petróleo a partir da década de 80, as reservas do fundo aumentaram de forma significativa. Foi estabelecido que os lucros seriam distribuídos em um pagamento igual, em forma de dinheiro, e anualmente para todos os cidadãos daquele Estado. O valor do pagamento é calculado por uma fórmula monetária fixa e, portanto, blindada de pressões políticas de curto prazo. Não existe nenhuma condicionalidade para se receber esse fundo, exceto a afirmação do cidadão de permanecer no Estado durante o próximo ano. Até mesmo os pais das crianças recebem a parte de seus filhos. Note-se que essa distribuição possui uma fundamentação ideológica liberal que retira o poder do Estado referente a um bem coletivo e destina-o diretamente aos indivíduos

que poderiam utilizar o recurso de forma mais racional que a máquina pública. Sobre a aceitação pública em relação ao fundo, o pesquisador Scott Goldsmith escreve:

As the dividend has grown in size and become a regularly anticipated part of the budget of Alaska households, support for it among politicians has solidified. Most now consider it political suicide to suggest any policy change that could possibly have any adverse impact today, or in the future, on the size of the PFD. It has been extremely successful in creating a political constituency for the Permanent Fund that did not previously exist. Since the establishment of the PFD, there have been virtually no suggestions that the Alaska Permanent Fund be dissolved (GOLDSMITH, 2002, p. 7).¹¹

A economia do Alasca é uma economia bastante distinta dentro dos Estados Unidos. Trata-se de uma economia essencialmente extrativista de petróleo em uma região praticamente isolada do país e com uma população modesta de cerca de 600 mil pessoas. A distribuição de renda é a mais eqüitativa de todos os Estados nortes americanos, e os recursos do fundo possuem alguma influência sobre essa maior igualdade de distribuição. As pesquisas ainda indicam que o benefício possui um impacto muito maior nas famílias mais pobres. Como o pagamento é anual, os recursos são utilizados por essas famílias principalmente para a aquisição de bens de consumo duráveis:

¹¹ Como o fundo tem aumentado em tamanho e se transformado em uma renda regular dos orçamentos, o apoio entre os políticos tem se consolidado. A maioria hoje considera que seria um suicídio político sugerir qualquer mudança na política que poderia mudar o tamanho do Fundo Permanente. Desde o estabelecimento do fundo, não existiram sugestões de que o Fundo Permanente do Alasca deveria ser dissolvido.

In spite of the potential effect on the average wage rate, it is safe to say that the dividend has had a dramatic effect making the distribution of income in Alaska among the most equitable in the entire United States. This is suggested by data reported by the Economic Policy Institute showing that in the last 10 years the income of the poorest fifth of Alaska families increased 28 per cent compared to a 7 per cent increase for the richest fifth. In contrast for the entire United States over the same period the increase for the poorest fifth was 12 per cent compared to 26 per cent for the richest fifth ... The dividend distribution occurs as a lump sum in the fall of the year. For a family of four of modest means, \$6,000 in the form of four dividend checks might represent the equivalent of two or three months worth of regular income. This lump sum gives the family the opportunity to purchase expensive consumer durables that they might not otherwise be able to either because of an inability to save the required amount or to obtain the necessary credit. If on the other hand the distribution were made in 12 equal payments spread over the course of the year, consumption would more likely be directed toward non-durable goods (GOLDSMITH, 2002 , p. 11).¹²

¹² Apesar do efeito potencial na média na taxa de salários, é seguro dizer que o dividendo tem tido um efeito dramático ao fazer uma distribuição de renda no Alasca entre os mais iguais dos Estados Unidos. Isso é sugerido pelos dados fornecidos pelo Instituto de Política Econômica, demonstrando que nos últimos dez anos a renda das famílias entres as 20% mais pobres do Alasca aumentou 28% comparado a um aumento de 7% para as famílias 20% mais ricas. Ao contrário do resto dos Estados Unidos no mesmo período, onde ocorreu um aumento de 12% para as famílias 20% mais pobres e um aumento de 26% para as famílias 20% mais ricas... A distribuição do dividendo ocorre como uma parcela única no final do ano. Para uma família de quatro ganhos modestos, \$6000 na forma de quatro dividendos pode representar o equivalente a dois ou três meses de ganhos regulares. Esse pagamento proporciona à família a oportunidade de comprar bens duráveis caros que eles não teriam como comprar de outra maneira por causa da incapacidade de economizar a quantia necessária ou de obter o crédito necessário. Por outro lado, se a distribuição fosse feita em 12 pagamentos espalhados ao longo do ano, o consumo seria mais dirigido para o consumo de bens não duráveis.

O benefício estatal do Alasca não é compreendido pelos cidadãos como uma maneira de se distribuir a renda dos mais ricos para os mais pobres. Ele é visto principalmente como uma maneira de se consolidar os direitos que os cidadãos possuem sobre o petróleo do local, e como uma estratégia inteligente de se retirar esse dinheiro do governo e repassá-lo diretamente para o cidadão. Para alguns, ele é um meio de se comprar bens duráveis importantes enquanto que para outros é apenas um bônus de final de ano para se comprar presentes de natal. Embora os analistas considerem que seria um suicídio político o governador retirar esse benefício da população, não existe uma garantia consolidada de direito ao benefício. Se, por algum problema fiscal, as reservas do fundo diminuïrem de forma significativa, o benefício pode vir a ser suspenso. De qualquer forma, o benefício do Alasca demonstra que esse mecanismo causa um impacto significativo na distribuição de renda naquele Estado e que também possui uma forte legitimidade na população, embora essa legitimidade possua uma conotação política diversa dos motivos alegados pelos principais teóricos da renda de cidadania universal.

Embora o debate sobre a renda universal possua hoje uma dimensão mundial, é possível se dizer que é na Europa onde exista uma maior concentração de seus teóricos. Isso se deve principalmente ao fato de que naquele continente o Estado de bem estar social tenha sido implementado há mais tempo e que, de certa forma, a renda universal é uma política de aperfeiçoamento de políticas de bem estar social. Guy Standing traça um paralelo entre a evolução dos direitos de cidadania traçados por Marshall e uma possível implementação da renda universal como um modelo de quarta geração de direitos:

The celebrated social policy thinker of the middle period of the 20th century, T.H.Marshall, pointed out that the 18th century was when *civil rights* became

established as the legitimate goal of social reform, the 19th century was when *political rights* became legitimized, and the 20th century was when *social rights* became recognized. One may predict that the 21st century will be the century of *economic rights* (STANDING, 2002, p. 30).¹³

Philippe Van Parijs por sua vez destaca as várias denominações que a renda universal tem adquirido nos últimos anos e define o panorama da discussão como:

Essa idéia extremamente simples tem uma origem surpreendentemente variada. Ao longo dos dois últimos séculos, ela vem sendo concebida de maneira independente sob uma variedade de nomes - dividendo territorial e bônus estatal, por exemplo, demogrant e salário do cidadão, benefício universal e renda básica -, na maioria dos casos sem muito sucesso. Porém, nas duas últimas décadas, ela aos poucos se tornou assunto de uma discussão pública nunca vista e que se expande rapidamente. Alguns a consideram um remédio crucial para muitos males sociais, inclusive para o desemprego e a pobreza. Outros a denunciam como uma proposta louca, economicamente falha, eticamente censurável, a ser esquecida o mais rápido possível e jogada de uma vez por todas na lata do lixo da história das idéias... O autor está convencido de que a renda básica não será esquecida, não deve ser descartada e é uma daquelas poucas ideais simples que devem e irão moldar de

¹³ O celebrado pensador de políticas sociais do século vinte, T.H. Marshall, ressaltou que o século dezoito foi quando os direitos civis se estabeleceram como legítimos para uma reforma política, o século dezenove foi quando os direitos políticos se tornaram legítimos, e o século vinte foi quando os direitos sociais se tornaram reconhecidos. É possível se prever que o século vinte e um será o século dos direitos econômicos.

forma mais poderosa, primeiro o debate e em seguida a realidade do novo século (In: SUPLICY, 2002, p. 193).

A formação ideológica da definição da renda universal por parte de Van Parijs é derivada de uma concepção liberal igualitária de justiça, influenciada pela teoria de justiça de John Rawls. Esse filósofo acreditava em um ser humano racional e razoável, que concorda em cumprir um contrato social desde que esse contrato o permita buscar seus objetivos desejados. Dessa forma, uma sociedade justa deve construir instituições políticas e econômicas que conciliem, na medida do possível, dois princípios: a liberdade e a igualdade. Para chegar a um acordo sobre um contrato social justo, que leve em conta a liberdade e a igualdade, Rawls discute uma situação inicial hipotética de contrato social em que os indivíduos ainda não conhecem sua posição na sociedade. A partir dessa posição idealizada de ignorância, os indivíduos chegam a um acordo sobre o que seja justo para todos tendo como base o bom senso. A ignorância sobre os detalhes pessoais de cada um, conduziria os indivíduos a defender instituições que não privilegiem nenhuma classe específica, mas que produziria efeitos justos para todos. Nesse sentido, para Rawls, as diferenças econômicas e sociais são apenas aceitáveis se elas melhorarem de alguma forma a condição dos mais vulneráveis socialmente. Sobre essa teoria, Van Parijs comenta:

Os princípios constitutivos dessa teoria chegam, na verdade, a exigir que as instituições de uma sociedade justa repartam as vantagens socioeconômicas de tal modo que os mais desfavorecidos possam ser contemplados com mais se isso for possível de forma sustentada e desde que respeitado um conjunto de liberdades fundamentais devidamente definidas e a igualdade de oportunidades sempre que estiverem em jogo talentos equivalentes (PARIJS, 2006, p. 129).

A partir da teoria de Rawls, Van Parijs formula a defesa de uma sociedade o mais livre possível. Para atingir essa sociedade, é necessário criar instituições que maximizem a liberdade real dos menos favorecidos, permitindo um maior poder de escolha autônoma em relação àquilo que se deseja fazer. Nesse sentido, uma sociedade capitalista com a mais alta renda universal possível seria em tese o tipo de sociedade com a maior probabilidade de criar esse cenário de liberdade maximizada: “Uma concepção coerente e plausível de justiça social exige que almejemos, com algumas qualificações importantes, uma renda básica incondicional no nível mais alto sustentável econômica e ecologicamente, e na escala mais alta politicamente imaginável” (PARIJS 2006, p. 220).

O conceito central da teoria de Van Parijs é o que ele denomina de “real freedom for all”. Essa liberdade real seria a capacidade das pessoas de terem o poder de escolha do que fazer com suas vidas. Para o autor, apenas uma redistribuição material poderia fornecer essa liberdade, pois apenas por esse meio é possível se quebrar as injustiças causadas pelo sistema capitalista sem forçar as pessoas a escolherem empregos ou outras condições desenhadas pela máquina pública:

What then, is the best institutional expression of the ideal captured by the slogan real-freedom-for-all? One is really free, as opposed to just formally free, to the extent that one possesses the means, not just the right to do whatever one might want to do. This prompts the suggestion that real-freedom-for-all requires us to lexim people’s purchasing power, subject of course to respecting everyone’s formal freedom. If we are serious about pursuing real-freedom-for-all - and we are willing to abstract for the moment both from dynamic considerations and from interpersonal differences in abilities – what we have to

go for is the highest unconditional income for all consistent with security and self ownership (PARIJS, 1995, p. 33).¹⁴

Guy Standing por sua vez tem como uma de suas principais referências teóricas o filósofo Rousseau. Em linhas gerais, esse pensador defendia que para que o cidadão pudesse de fato exercer uma cidadania de modo independente, ele teria de ter o direito a um mínimo de propriedade material. Embora não tenha formulado a idéia de uma renda universal de cidadania, é provável que Rousseau tenha influenciado Thomas Paine, um dos primeiros formuladores do conceito:

Possibly the most intriguing aspect of Rousseau's thinking for our concerns is what Stuart White has described as the idea of a *republican property right*, a right to private property as a claimright of citizenship. This links his notion of equality with his two-sided notion of liberty. A claimright can be said to be what each individual can hold against the community, and in this respect is a decent minimum of property (income and wealth) that, in the circumstances of time and place, is necessary to maintain economic independence. Indeed, for Rousseau the right to property is limited by the need for a universal right to subsistence - in effect, property must serve liberty. It is this sense of claim-right that motivated Paine and

¹⁴ O que então, é a melhor expressão institucional do ideal capturado pelo lema de liberdade real para todos? Uma pessoa é realmente livre, em oposição a apenas formalmente livre, na medida em que uma pessoa possua os meios, não apenas o direito de fazer o que se poderia desejar. Isso sugere que a liberdade real para todos requer que nós aumentemos o poder de compra das pessoas, sujeito é claro ao respeito da liberdade formal de todos. Se considerarmos seriamente a busca pela liberdade real para todos – e abstraindo as diferenças de habilidades pessoais – o que nós temos que buscar é a renda incondicional mais alta possível para todos consistente com a segurança e autonomia individual.

the many others who have advocated capital grants and basic income (STANDING, 2002, p. 03).¹⁵

A partir desse conceito de um direito a um mínimo material, Standing formula um conceito de sociedade boa e justa:

We may start with an underlying premise, which is that readers are *egalitarian* in some sense of that word, believing that a Good and Just Society must rest on some principle of social justice in which something should be equalized, whether it be income, wealth, status or opportunity to work, save, invest, and live a decent life. In this respect, we may claim that society should rest on a simple principle, that everybody should have *basic security* – to be equally free, equally protected against morbidity, and have equally good opportunity to develop our competencies and capabilities. Across a broad political spectrum, this fundamental principle is surely accepted. It defines our civilization and our civility, the basis of our inter-generational, intra-generational and cross-national discourse (STANDING, p. 2002, p. 04).¹⁶

¹⁵ Possivelmente, o aspecto mais intrigante do pensamento de Rosseau para a nossa discussão é o que Stuart White tem descrito como uma idéia de um direito de propriedade republicano, um direito a propriedade privada como um direito de cidadania. Isso faz uma ligação entre sua noção de igualdade com sua dupla noção de liberdade. Um direito pode ser descrito como o que cada indivíduo pode segurar contra sua comunidade, e nesse sentido e o mínimo decente de propriedade (renda e riqueza) que, em um determinado lugar e tempo, é necessário para manter uma independência econômica. De fato, para Rosseau o direito a propriedade é limitado por um direito universal de subsistência – dessa forma, a propriedade deve servir a liberdade. É esse sentido de direito que motivou Paine e vários outros que defenderam a distribuição de capital e de renda básica

¹⁶ Nós podemos começar com uma premissa principal, que é que os leitores são igualitários em alguma medida dessa palavra, que acreditam que um sociedade boa e justa deve estar baseada em algum princípio de justiça social no qual alguma coisa deve ser equalizada, seja isso renda, riqueza, status ou oportunidade de trabalho, investir, economizar, e viver uma vida decente. Nesse sentido, nós podemos reivindicar que a sociedade deveria se basear em um princípio simples, de que todos deveriam possuir uma segurança básica –

A definição da renda universal proposta por Van Parijs é abrangente, sem definições rígidas, levando em conta as várias controvérsias que estão colocadas tais como o valor da transferência, formas de financiamento e definição da idade do beneficiário. Para esse autor, a renda de cidadania é um mecanismo distributivo que tem um potencial transformador em várias áreas sociais. A definição de renda universal defendida pelo autor é aparentemente simples: “Uma renda básica é uma renda individual paga por uma comunidade política a todos os seus membros, independente de sua situação financeira ou exigência de trabalho” (In: SUPLICY, 2002, p. 193). Em linhas gerais, de acordo com a definição acima, um programa de renda universal apresenta as seguintes características:

O benefício é individual e não familiar. Essa característica defende a autonomia individual dentro de um contexto social em que o conceito de família vem se flexibilizando. O núcleo familiar tradicional composto por casal e filhos cede espaço cada vez mais para outros modelos, em especial para famílias monoparentais de mães solteiras. Embora o tema seja complexo, é possível dizer que vincular benefícios estatais ao pertencimento em algum modelo de família implica em restrições na autonomia individual. Um benefício individual previne que pessoas vivam em famílias “artificiais”, apenas para receberem um benefício. Isso pode ser compreendido como um aumento de autonomia para pessoas que estabelecem laços familiares mais por necessidade material do que por vontade própria. Uma mulher com filho, por exemplo, dificilmente poderia se divorciar se não tivesse um bom emprego para manter a casa sozinha. Um outro exemplo, seria o caso de filhos que moram com os pais apenas porque dessa forma os pais são contemplados por benefícios estatais, como

para serem igualmente livres, igualmente protegidos contra morbidade, e possuírem uma boa oportunidade para desenvolver competências e habilidades. Através de um amplo espectro político, esse princípio fundamental é seguramente aceito. Ele define nossa civilização e nossa civilidade, é a base de nosso discurso entre gerações e países.

acontece em muitos programas sociais. Em ambos os casos, uma renda universal poderia auxiliar os cidadãos insatisfeitos com seus arranjos familiares a procurarem uma outra moradia com um mínimo de segurança.

Sobre a relação entre a universalidade da renda e a não vinculação a arranjos familiares, o caso de uma mãe solteira é emblemático. Essa mãe deve equilibrar seu tempo entre o campo profissional e os cuidados com os filhos. Essa tensão entre a criação dos filhos e a busca por recursos materiais no mercado de trabalho pode ser aliviada por uma renda de cidadania. Para que a autonomia da mulher seja preservada de forma satisfatória, o benefício deve ser livre de qualquer condicionalidade familiar. Se o benefício for condicionado ao pertencimento a uma família tradicional de um casal, isso elimina automaticamente todas as mães solteiras em questão. Se, invertendo o raciocínio, o benefício for condicionado apenas a famílias de mãe solteira, a mulher pode ser desestimulada para adquirir uma união estável pelo receio de perder o benefício. A mulher pode ainda ser estigmatizada, de forma similar a todos os estigmas de transferências condicionadas a situação de renda ou profissional. Um benefício apenas para mães solteiras pode ser caracterizado como uma ajuda a mulheres irresponsáveis, a mulheres sem estrutura familiar adequada. Por fim, num cenário ainda pior, um benefício apenas a mães solteiras pode auxiliar na criação de empregos precarizados para esse público. Nesse cenário, empregadores poderiam utilizar o benefício como uma forma de subsídio indireto para baratear os salários.

Em relação à forma de pagamento, o benefício é apenas em forma de dinheiro e não em cupom, cesta básica ou qualquer outra coisa do gênero. Dessa maneira, o indivíduo pode escolher mais racionalmente o que comprar do que uma burocracia estatal, evitando a intermediação de terceiros entre o benefício e o beneficiário. Esse argumento é baseado

sobretudo na crença do uso racional do dinheiro dentro de um contexto de autonomia individual. Em programas sociais que direcionam o auxílio material para o consumo de produtos pré-definidos, a autonomia individual é necessariamente diminuída. Tomemos por exemplo, uma transferência monetária hipotética que deva ser gasta apenas em comida. Se um indivíduo extremamente pobre estiver necessitando de algum outro artigo como um medicamento ou qualquer outra coisa, esse indivíduo não poderá realizar a compra daquilo de que mais necessita no momento. É mais justo e racional permitir que o próprio indivíduo decida em que gastar o benefício.

Uma outra característica da renda universal é que ela é paga de forma periódica em prazos relativamente curtos como semanas, meses ou no limite anos. Existe na literatura uma proposta de um pagamento de um benefício único, proposta esta realizada por Ackerman e Alstott (1999) conhecida como stake holder model.¹⁷ Esses autores defendem a proposta de que cidadãos jovens recebam um benefício de valor alto o suficiente para cobrir suas despesas com estudos em uma faculdade ou então abrir um negócio próprio, embora esse benefício possa ser usado da maneira que o beneficiário decidir. Dessa forma, a sociedade se responsabiliza por fornecer os meios para que os jovens adquiram recursos ou habilidades para competir no mercado de trabalho.

Esse tipo de benefício pago em uma única parcela pode ser interpretado como um modelo que se aproxima mais de um paradigma de maximização da liberdade individual. Como o cidadão recebe toda a soma de uma única vez, sua chance de realizar um projeto pessoal de maior envergadura é aumentada. Porém, em termos de segurança pessoal, esse

¹⁷ Para uma discussão mais aprofundada sobre o conceito de stake holder model, ver CUNLIFFE e ERREYGERS (2000).

modelo é bastante fraco. Um jovem inexperiente pode perder todo o seu benefício, se investir mal o dinheiro ou mesmo se gastá-lo de forma superficial.

Outro argumento importante em favor da universalidade é a expansão da cobertura do sistema de proteção social. Em um sistema universal, aumenta-se o número de pessoas em situação de risco que recebem o benefício. Muitas vezes, em programas já existentes de renda mínima, pessoas que necessitam do benefício são cortadas por pequenos detalhes burocráticos que as excluem do desenho do programa ou mesmo porque não ficam sabendo da existência do programa. A universalidade é a garantia de que todos aqueles que precisam do benefício irão recebê-lo.

A universalidade do benefício também elimina o estigma causado por transferências colocadas apenas para os “excluídos, incapazes de trabalhar ou que precisam viver da benevolência do governo”. Como é um benefício universal, a sociedade passa a ter uma percepção de que se trata de um direito colocado para todos, como, por exemplo, o direito ao voto ou o direito à saúde. Esse talvez seja o argumento mais importante para se defender a universalidade, que se relaciona diretamente com outros argumentos de ordem cultural como material.

Em termos econômicos, ao não considerar o nível de renda do indivíduo, a renda universal elimina a armadilha do desemprego ou da pobreza, produzidas por programas de imposto de renda negativo que complementam a renda em 100%. Para ilustrar melhor a situação, tomemos um programa imaginário que complementa em 100% a renda de famílias que recebam menos do que 500 unidades monetárias. Se todos, por exemplo, estiverem desempregados nessa família, a família recebe 500 unidades. Porém, em caso de algum membro da família encontrar um trabalho de salário de 300 unidades, a renda da família vai continuar sendo 500 unidades: 300 do salário mais 200 de complemento do

programa. Nesse situação, o indivíduo pode ser obrigado ao optar por permanecer no programa ou então trocar o benefício por uma oferta de emprego incerta. Assim, programas com esse formato podem desestimular as pessoas a procurar um emprego formal e aumentar sua renda. Num programa de renda universal, as pessoas nunca deixam de receber o benefício e, portanto, a renda do emprego formal é somada e não subtraída daquela garantida pelo governo.

A universalidade também não possui nenhuma condicionalidade em relação à situação profissional do indivíduo. Recebem uma renda básica inclusive as pessoas que não estejam dispostas a aceitar ou procurar uma atividade remunerada ou um treinamento para a reciclagem de conhecimentos. A incondicionalidade em relação à situação profissional faz com que a transferência de renda não pressione as pessoas a aceitarem um emprego formal contra sua vontade. Dessa forma, os indivíduos irão aceitar um emprego apenas se esse emprego for conveniente para seus interesses pessoais, seja para aumentar sua renda, seja para aprendizagem ou para desenvolvimento profissional. Nas palavras de Suplicy, essa incondicionalidade é fundamental para se aumentar a autonomia individual, inclusive para auxiliar o indivíduo a sair de condutas ligadas à criminalidade:

O fato de a renda básica ser provida a cada pessoa, independentemente de estar trabalhando ou ter a disposição para trabalhar, causa importante efeito sobre o mercado de trabalho. Ela dá ao trabalhador um poder de barganha e uma liberdade de escolha muito maiores do que se a renda básica não existisse. Concede aos trabalhadores muito maior possibilidade de escolha diante de ofertas de trabalho caracterizadas por condições humilhantes, subumanas ou próximas da escravidão. Para aquelas pessoas que por vezes não encontram alternativa de sobrevivência que

não seja a venda de seu corpo, a prostituição, ou o oferecimento de seus préstimos a quadrilhas de narcotráfico, a renda básica pode representar o resgate da dignidade (SUPLICY, 2002, p. 94).

Esse princípio ainda apresenta outras vantagens em relação à renda condicionada ao emprego. Evita-se que pessoas desmotivadas ocupem postos de trabalho que elas não querem ocupar, situação essa que abaixa a produtividade do trabalho de forma significativa tanto na área governamental como na privada. A incondicionalidade também evita que a transferência de renda se torne um subsídio para empregos mal remunerados. Num sistema de transferência de renda condicionada ao emprego, empresas podem acabar abaixando o salário mínimo ao longo do tempo, pois uma parte da renda do trabalhador já é provida pelo Estado. Essa é uma das principais objeções feitas por sindicatos e partidos de esquerda a programas de transferência de renda.

Uma outra vantagem da incondicionalidade é que pessoas que não queiram executar atividades dentro do mercado formal de trabalho, mas que preferem realizar alguma atividade mais conveniente informal ou doméstica, são providas com alguma renda. Em tese, várias pessoas poderiam recusar empregos degradantes, desinteressantes ou perigosos para executarem atividades mais úteis para si mesmas ou para a comunidade. Nesse sentido, a renda universal é uma proposta teórica que apesar de estar separada de uma contrapartida profissional, não nega a importância do trabalho. Ao contrário, essa separação entre direito a renda e emprego formal cria um mecanismo de defesa da autonomia do trabalhador frente à organização produtiva capitalista. Ela incentiva a melhoria das condições de organização do trabalho e poder de barganha do trabalhador.

Van Parijs observa que essas duas incondicionalidades (de renda e de trabalho) se complementam. Por um lado, a incondicionalidade da renda permite que as pessoas busquem empregos sem serem penalizadas por aumentarem sua renda, e por outro a incondicionalidade do emprego permite que as pessoas busquem empregos que elas considerem interessantes ou pelos menos convenientes, e não empregos impostos por governos ou patrões privados. Nas palavras do autor:

Esta solidariedade entre as duas incondicionalidades forma a base do argumento central a favor da renda básica como um meio específico de lidar com o desafio conjunto da pobreza e do desemprego. Comparada a sistemas de renda garantida do tipo convencional, o argumento crucial a favor da conveniência da renda básica apóia-se na opinião amplamente compartilhada de que justiça social não é apenas uma questão de direito a uma renda, mas também de acesso a uma atividade (remunerada e não remunerada) (Em: SUPPLY, 2002, p. 209).

Nesse sentido a esfera econômica (onde o trabalho é exercido) é considerada tão importante para o exercício da cidadania como a própria esfera política. Em uma sociedade democrática e liberal, o direito político ao voto é exercido, pelo menos teoricamente, sem nenhum tipo de constrangimento ao eleitor, independentemente de sua classe social. Nesse sentido, dentro de um contexto liberal – democrático não é possível se defender uma imposição de trabalho para aqueles que recebem uma renda universal. Uma imposição desse tipo seria uma forma de injustiça institucionalizada, pois as pessoas mais ricas que optam por não trabalhar, não são objeto de nenhuma forma de opressão institucionalizada. Dessa forma, a imposição ao trabalho em troca de

uma renda universal não pode ser defendida dentro de uma perspectiva liberal pluralista, onde todos os cidadãos possuem o direito de fazerem suas opções de vida.

Por outro lado, retirando os aspectos ético, psicológico e simbólico da compulsão ao trabalho e colocando a questão em termos apenas econômicos, a obrigação ao trabalho em troca de um benefício financeiro continua sendo uma má idéia. Pode-se argumentar que ao invés de se fornecer um benefício ao cidadão ``em troca de nada'', seria mais interessante que o Estado fornecesse postos de trabalho de baixa qualificação e salário em frentes de trabalho para aqueles que estão desempregados, tornando-se um ``employer of last resource''. Dessa forma, o Estado resolveria o problema de exclusão, ao mesmo tempo teria problemas de infra-estrutura e limpeza resolvidos por essas frentes de trabalho.

O trabalho compulsório possui uma tendência inerente de convocar pessoas que não possuem vocação ou vontade para sua execução. A ineficiência causada por trabalhadores desmotivados e os custos com o gerenciamento desses programas custam mais caro, tanto ao setor privado como ao público, do que simplesmente pagar uma renda modesta sem nenhum tipo de contrapartida. É interessante notar que os defensores desse modelo o fazem apenas em termos éticos, no sentido de que o cidadão é obrigado moralmente a trabalhar para receber algo em troca, e não em termos de eficiência econômica ou custos orçamentários.

UNIVERSALIDADE E CUSTOS ORÇAMENTÁRIOS:

Além do argumento da reciprocidade moral entre emprego e renda, outro forte argumento contrário a uma renda universal é a racionalidade desse mecanismo em termos

orçamentários. Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que para se defender essa perspectiva, é necessário abstrair todos os conceitos relacionados à justiça e autonomia discutidos até aqui. Trata-se de um argumento puramente econômico, e que, portanto, não considera a complexidade das relações sociais além de um ponto de vista fiscal. Entretanto, é importante entrar nessa discussão, porque aos olhos do senso comum, esse argumento é bastante utilizado pelos críticos da renda universal de cidadania.

De um ponto de vista fiscal tradicional, a implementação de um mecanismo universal é difícil de ser defendido. Aparentemente, transferir um benefício para um grupo focalizado é mais eficiente do que transferir para todos os cidadãos, incluindo os mais ricos que não teriam sua renda afetada de forma significativa por um mecanismo universal. O próprio Van Parijs comenta essa dificuldade de esclarecimento perante a opinião pública:

Um mecanismo de garantia de renda ajustado segundo a composição das famílias, distribuído estritamente entre os mais pobres e exigindo deles uma contrapartida, é, segundo todas as evidências, bem mais eficaz que a renda básica universal, que desbarata uma receita fiscal preciosa, distribuindo-a igualmente entre todos, alguns dos quais não tem dela a menor necessidade (In: SUPPLY, 2002, p. 98).

Vamos ilustrar a situação com um exemplo bem simplista. Suponhamos uma sociedade hipotética de 10 habitantes, onde apenas os 20% mais pobres (dos habitantes) recebem cerca de 100 unidades monetárias. Nesse primeiro quadro, cada um dos dois habitantes mais pobres receberia 50 unidades monetárias. Se numa segunda situação, essas 100 unidades monetárias forem divididas por todos os habitantes, cada um receberia 10

unidades, ou seja, mantido o mesmo orçamento, a renda recebida pelos 20% mais pobres diminuiria cinco vezes. Seguindo esse mesmo raciocínio, os autores abaixo desenvolvem o tema:

Supondo-se que fosse possível instituir um programa de transferências universais, os extremamente ricos receberiam exatamente o mesmo que os miseráveis. Ora, se o programa fosse focalizado na metade mais pobre da população seria possível fazer transferências aos pobres de até o dobro do programa universal, alternativa vista com muito bons olhos por igualitaristas, devido a seu maior impacto sobre a desigualdade. Para que os custos de focalização dessa alternativa se tornassem inaceitáveis, para propósitos igualitaristas, seria necessário que eles alcançassem mais da metade do custo total do programa... O PBF, focalizado, beneficia pouco mais de 11,1 milhões de famílias. O Brasil tem um número de famílias cerca de quatro vezes maior. Mantidos fixos os recursos orçamentários atuais, tornar o programa universal significaria dividir por quatro o valor das transferências, isto é, reduzir a média de R\$ 60 para R\$ 15 mensais. Em um cenário mais generoso, suponhamos ser possível triplicar o orçamento do programa. Isso abriria a possibilidade de elevar as transferências para os mais pobres de R\$ 60 para R\$ 180, se o programa for mantido focalizado, mas a universalização ainda assim implicaria reduções de R\$ 60 para R\$ 49,50 nos valores transferidos, já acrescidos os ganhos irrealisticamente altos de 10% com o fim dos custos de seleção. Colocando de maneira direta: para os mais pobres, um programa transferindo R\$ 60 ainda é melhor do que um programa não focalizado com o triplo de recursos; sem considerar, evidentemente, que com recursos triplicados, o programa focalizado

poderia transferir R\$ 180 ao invés dos R\$ 49,50 do mesmo programa universalizado (IPEA, 2006, p. 15-16).

Juntamente com a vinculação entre o dever moral ao trabalho e direito à renda, esse tipo de argumento fiscal é o mais forte contra a adoção de uma renda universal. Para se defender a universalidade, é necessário se utilizar conceitos mais amplos de ética e política já discutidos nesse texto que explicam a falsidade da racionalidade das condicionalidades, tais como o peso simbólico negativo, as armadilhas do desemprego, a injustiça que esses mecanismos geram entre tantos outros argumentos. Se todos esses lados negativos da condicionalidade forem compreendidos com clareza, então o princípio da focalização também é desmistificado. Sobre o argumento da racionalidade da focalização, Van Parijs argumenta que se trata de uma visão ``míope da pobreza´´:

Para os defensores da renda básica, entretanto, tal constatação se baseia numa visão míope da pobreza e num conceito ingênuo do que constitui o custo de um programa destinado a combatê-la. É verdade que sob determinadas óticas importantes, a renda básica universal é mais cara que um mecanismo convencional de renda mínima. Esse custo mais alto não nasce, contudo, do fato de ser paga aos ricos e aos preguiçosos, mas sim de sua natureza estritamente individual e do fato de não penalizar o trabalho dos mais pobres. Ela se justifica, sobretudo, pelo fato de que tal medida é inspirada pela preocupação de erradicar a pobreza definida de forma estreita e estática e também a exclusão, em sentido mais amplo (In: SUPLICY, 2002, p. 99).

Em relação aos custos orçamentários, a própria questão da economia é questionável. Em primeiro lugar, a universalidade elimina toda a burocracia e os custos derivados de sistemas de cadastramento e fiscalização. A literatura especializada estima que cerca de 10% dos custos de um sistema de renda condicionada é gasto com profissionais encarregados com essas funções, que não geram nenhum trabalho produtivo para a sociedade. Com um mecanismo de renda universal, esse custo seria reduzido praticamente a zero. Em segundo lugar, a implementação de uma renda universal também geraria cortes significantes com outros programas estatais que seriam desativados como, por exemplo, auxílio desemprego.

Ainda no campo orçamentário, pode-se argumentar em favor da universalidade em termos de custos indiretos, difíceis de serem computados através de uma compreensão estritamente fiscal. Como a renda universal produziria um sentimento mais forte de justiça, segurança individual e bem estar por toda a sociedade, é provável que os gastos estatais com sistemas reativos de segurança pública, vandalismo e até mesmo de saúde pública cairiam ao longo do tempo. No caso da segurança pública, é muito mais econômico se pagar uma renda universal do que manter um forte aparato policial e prisional para conter pessoas que perderam o respeito pela ordem social devido principalmente a exclusão permanente.

Um outro mito da racionalidade orçamentária da focalização, é que ela distribui melhor a renda do que uma renda universal. Isso também é discutível. A focalização exclui automaticamente do benefício todos aqueles que estão em camadas sociais intermediárias, e que seriam auxiliados de forma significativa por uma renda universal. Olhar para apenas os extremos da pirâmide social e desconsiderar toda a complexidade das relações econômicas das classes intermediárias é um erro interpretativo grosseiro.

A questão da racionalidade econômica de distribuição está muito mais ligada em como o mecanismo de distribuição é financiado. Quanto mais o mecanismo for financiado por impostos incidentes em grandes fortunas, maior será o impacto distributivo. Num outro extremo, mesmo uma renda focalizada pode contribuir para a concentração de renda, se ela for financiada de forma regressiva através de impostos de produtos básicos consumidos por toda a população:

Para que a introdução de uma renda básica proporcione uma vantagem financeira aos pobres, a condição chave é simplesmente que, com relação ao seu número (não necessariamente a sua renda), os relativamente ricos deveriam contribuir mais para o seu financiamento do que os relativamente pobres... Se a proposta consistisse em disseminar mais esparsamente entre todos os cidadãos os benefícios não contributivos atualmente concentrados nos pobres, esses últimos obviamente sairiam perdendo (PARIJS, 1995, p. 199-200).

Dessa forma, a questão do financiamento da renda universal é de suma importância para a geração de um impacto distributivo real. Se for financiada por impostos regressivos, como o que ocorre com o sistema de tributação nacional, ela poderia gerar um impacto distributivo muito baixo. Existem várias propostas de financiamento: tributação de recursos naturais e criações de fundos públicos (como o que ocorre atualmente no Estado do Alasca), tributações de movimentações financeiras especulativas e tributação de grandes fortunas.

RENDA UNIVERSAL E CRISE DA SOCIEDADE DO TRABALHO:

A reestruturação produtiva ocorrida nas últimas décadas aponta para uma incapacidade do mercado de trabalho tanto para distribuir o trabalho entre as pessoas como para distribuir a produção. A abundância material nos países centrais no pós-guerra foi uma exceção no sistema capitalista. Desde então vários problemas emergiram, tais como: a- desterritorialização da produção para países periféricos e achatamento salarial nos países centrais; b- saturação do consumo de bens industriais; c- aumento da produtividade e desemprego tecnológico; d- domínio de propostas neoliberais em substituição ao keynesianismo; e- limites ambientais para mais crescimento econômico. Como consequência desses processos, temos uma tendência à desintegração da ética do trabalho. Seguintes cada vez mais amplos da população passam a trabalhar menos ou ficam permanentemente fora do mercado de trabalho e, portanto, a atividade ocupacional perde a centralidade na vida cotidiana dessas pessoas. O argumento da disfuncionalidade do mercado de trabalho como mecanismo de alocação de trabalho e de produção ganha ainda mais força devido ao fato de que os processos citados acima parecem ser irreversíveis dentro da lógica capitalista.

André Gorz interpreta a reestruturação dos sistemas produtivos como uma crise generalizada e insuperável da sociedade do trabalho fordista. Tal crise transformou o sentido do trabalho capitalista (assalariado e padronizado) tanto na indústria como na burocracia (GORZ, 1987). A revolução da tecnologia aumentou a capacidade produtiva da sociedade de tal forma que já não é mais possível organizar a mão de obra como estava organizada dentro no Welfare State europeu. Naquele contexto, os trabalhadores tinham a quase certeza de terem um emprego (situação de pleno emprego) e tinham os serviços

sociais (saúde, educação, seguro desemprego) prestados pelo Estado, numa relação de reciprocidade entre trabalho formal e direitos sociais. Porém, a revolução tecnológica reduziu radicalmente o trabalho padronizado necessário para se produzir os bens socialmente necessários. Assim, o crescimento econômico não é capaz de gerar postos de trabalho suficientes para toda a população: “Keynes está morto: no contexto da crise e da revolução tecnológica atuais, é rigorosamente impossível restabelecer o pleno emprego por um crescimento econômico quantitativo” (GORZ, 1987, p. 11).

A tentativa de promover políticas de pleno emprego é uma defasagem cultural e ideológica que não corresponde às novas potencialidades produtivas. A centralidade do emprego formal para a definição de papéis sociais e de status da cidadania é fruto do atraso intelectual de uma sociedade que não consegue se pensar fora do paradigma do pleno emprego.

Essa situação gera uma sociedade dual, onde se encontram num pólo uma minoria de trabalhadores altamente qualificados e bem remunerados que possuem os postos-chaves na produção, e no outro trabalhadores mal remunerados que circulam por trabalhos de rotinas altamente alienadas, por trabalhos precarizados e informais ou mesmo pelo desemprego permanente. Com uma taxa média mundial de desemprego em torno de 25% da população ativa, o emprego formal se tornou uma espécie de mercadoria escassa.

Para superar essa situação, Gorz sugere a adoção de três mecanismos complementares: 1- redução radical da jornada de empregos formais e redistribuição de horas trabalhadas para os desempregados sem redução salarial, 2- valorização de atividades intelectuais e produtivas fora da esfera do mercado formal e, 3- adoção de uma renda universal que garanta o mínimo necessário para todos. Esses três mecanismos seriam capazes de eliminar

o fantasma da centralidade do trabalho na sociedade e permitiria a liberação dos indivíduos para atividades pessoais mais compensadoras fora da esfera mercantil.

A redução da jornada de trabalho geraria um duplo efeito nas condições de trabalho. Em primeiro lugar, permitiria a distribuição de horas para um maior número de trabalhadores, diminuindo dessa forma o desemprego involuntário. Em segundo lugar a redução aumentaria o tempo livre dos indivíduos fora da esfera mercantil para a realização de atividades auto determinadas. Essas atividades teriam como foco diretamente os interesses pessoais e coletivos dos próprios indivíduos, que as executariam sem a determinação da valorização do capital. Isso criaria novos espaços sociais com novas formas de solidariedade entre indivíduos de interesses múltiplos, sendo o emprego formal reduzido a uma atividade secundária na vida das pessoas. Por sua vez, a renda universal seria uma espécie de garantia de proteção mínima para todos os indivíduos, mesmo para aqueles que não tivessem interesse em assumir um posto de trabalho de jornada reduzida. Seria um direito natural estendido a todos os cidadãos com legitimidade derivada da revolução tecnológica produtiva:

... todo adulto terá direito ao necessário, esteja ou não empregado... Pois uma vez que o aparelho de produção atinge uma eficácia técnica tal que uma fração da força de trabalho disponível é suficiente para cobrir todas as necessidades da população, não é mais possível fazer com que o direito a proventos integrais dependa de um emprego em tempo integral. Conquistamos o direito ao trabalho livre e ao tempo livre (GORZ, 1987, p. 198).

A argumentação de Gorz centra-se mais na relação entre indivíduo versus sociedade, isto é, na maneira como o indivíduo pode se tornar mais livre dos controles sociais, em especial dos controles do mercado, e dessa forma aumentar seu espaço individual para a realização de atividades autônomas. Nesse sentido, autonomia significa sair completamente dos espaços institucionalizados e viver conforme uma vontade individualizada. Significa possuir o tempo e as condições materiais necessárias para realizar atividades que o indivíduo escolhe realizar, sem restrições ou imposições colocadas por algum poder político ou econômico. Dessa maneira, o emprego formal nunca pode ser compreendido como uma maneira para alcançar a autonomia: “Indivíduos autônomos são os indivíduos nos quais a socialização restou defeituosa: neles, a parte da existência não socializada predomina sobre a parte socializada. A sociedade, toda sociedade aparece-lhe como contingente, quase accidental, logo, absurda e em todo caso exterior” (GORZ, 1983, p. 134).

O conceito de autonomia utilizado por Claus Offe é mais pragmático do que o apresentado por Gorz. Ele define o problema de autonomia mais como uma questão de liberdade de escolha individual tanto na vida privada como na arena pública. Isso significa que a ação autônoma pode ocorrer dentro da sociedade, inclusive dentro do mercado de trabalho:

Loss of autonomy - that is, the curtailment of the freedom to choose one's own way of life according to a life plan that corresponds to a sense of personal identity and is articulated within the constraints of prevailing social and legal norms – is not only an immediate repercussion of poverty and unemployment. It can also be the consequence of administrative measures and programs grounded in the logic of workfare that are intended, through the threat of negative sanctions, to activate the

unemployed and integrate them into an employment relationship. One can speak of autonomy in a meaningful way only if actors do in fact have options to use of which allow them to consider themselves masters of their own fate and of meaningful choices and purposes, not simply as a ball in other agents' economic or administrative games... Perceived violations of autonomy occur when the protection and recognition of vocational skills, wages levels, jobs and place of residence and family ties is denied in the name of flexibility and the long term unemployed are coerced, under the threat of severe cuts of benefits, to accept jobs of any nature, anywhere at any wage. A central attribute of my autonomy is doubtlessly my right to stay in my chosen place of residence and to perform a job that I can appreciate as suiting me, my talents and tastes (OFFE, 2008, p. 7-8).¹⁸

Essa definição mais pragmática não coloca as atividades fora da esfera social como sendo as únicas legítimas para se alcançar à autonomia. Ao contrário, para Claus Offe, autonomia é ser capaz de escolher as atividades individuais que serão desenvolvidas principalmente dentro da esfera social, inclusive no campo da vocação profissional. Nesse sentido, a importância da garantia de condições materiais mínimas fora do mercado não

¹⁸ Perda de autonomia – isso é, a redução da liberdade de escolher um meio de vida de acordo com o plano de vida que corresponde a uma noção de identidade pessoal e é articulado dentro de limites de normas sociais e jurídicas vigentes – não é somente uma repercussão imediata da pobreza e do desemprego. Ela também pode ser a consequência de medidas administrativas e de programas baseados em uma lógica de obrigatoriedade ao trabalho, através da ameaça de sanções negativas, para ativar os desempregados e ativá-los em uma relação de emprego. É possível se definir autonomia de uma maneira significativa apenas se os atores possuem de fato opções que os permitam se considerar os mestres de seus próprios destinos e de escolhas e objetivos significativos, e não simplesmente como uma peça de jogo de outros agentes econômicos e administrativos... Violações de autonomia visíveis ocorrem quando a proteção e o reconhecimento de vocações, níveis de salários, empregos e local de residência e laços familiares são negados em nome da flexibilidade e os desempregados são forçados, por uma ameaça de cortes severos em benefícios, a aceitar empregos de qualquer natureza, em qualquer lugar e com qualquer salário. Um atributo central de minha autonomia é sem dúvida o meu direito de ficar no meu lugar escolhido de residência e possuir um emprego que eu considero como compatível com meus talentos e preferências.

está nas possibilidades de atividades fora do mercado, mas sim no aumento do poder de escolha individual para buscar empregos conforme a aptidão de cada um. Como já exposto anteriormente, essa questão pode ser resolvida apenas através de uma renda universal independentemente da situação ocupacional do indivíduo. A transferência de renda condicionada a aceitação de um emprego qualquer, cria uma imposição ao indivíduo e uma fiscalização burocrática que quebra qualquer possibilidade de autonomia de exercício de aptidões profissionais. A transferência de renda fiscalizada pelo Estado coloca sérios limites à autonomia do indivíduo, interferindo inclusive em sua composição familiar:

Countless bureaucratic agencies and procedures would obviously become superfluous and pointless if every citizen were granted a legal claim to regular, unconditional, individualized and tax financed basic income. It would also decrease the need for official inspection to determine whether or not persons are really poor, employable, entitled to benefits according to their family status and household composition, or if their autonomy or dignity has been infringed upon... At the same time, citizens would be increasingly activated (as opposed to being clientelized) to make use of their rights to freedom of action and of decision, and in this sense would be activated to discard the status of clients and to take on, instead, the responsibility of being masters of their own life plans and conduct of life. Each person would then have to decide which additional financial needs should be covered by engaging in further employment, which activities competing for his or her time should be given priority in which period of life, and which job with its associated

working conditions is deemed suitable or acceptable, and which not (OFFE, 2008, p. 10-11).¹⁹

Apesar de colocar a autonomia individual como uma das questões chaves em defesa de uma renda universal, Claus Offe não centra sua análise nesse aspecto. Sua maior preocupação é a emergente disfuncionalidade do mercado de trabalho como principal mecanismo de distribuição material. Claus Offe acredita ser esse o principal problema da sociedade contemporânea, com potencial de criar graves distúrbios sociais. Ele enxerga na renda universal um possível mecanismo para a integração dos cidadãos em um novo contrato social, onde possam conviver num patamar material mínimo pessoas empregadas formalmente com aquelas que estão temporária ou permanentemente fora do mercado de trabalho.

Para Claus Offe, a objeção social mais forte a uma renda universal é de ordem ideológica. Trata-se da ética do trabalho originada principalmente pelo cristianismo protestante europeu. A garantia de um mínimo material garantido pelo Estado, mesmo para aqueles que não queiram trabalhar parece ser uma idéia absurda ou mesmo repugnante para a maioria da população ocidental:

¹⁹ Agencias burocráticas e procedimentos incontáveis teriam se tornado obviamente superficiais e sem sentido se a todo cidadão fosse concedido um direito legal a uma renda básica regular, incondicional, individual e financiada por impostos. Isso também reduziria a necessidade de uma inspeção oficial para determinar se as pessoas são realmente pobres, empregáveis, se possuem direito ao benefício de acordo com a situação familiar ou se sua autonomia ou dignidade tenha sido infringida... Ao mesmo tempo, cidadãos estariam estimulados progressivamente a fazer uso de seus direitos e liberdade de ação e decisão, e nesse sentido seriam estimulados a deixarem a condição de clientes e a tomar, no lugar, a responsabilidade de serem senhores de seus próprios planos de vida e conduta. Cada pessoa teria então que decidir sobre que necessidades financeiras adicionais deveriam ser cobertas ao se engajarem em um futuro emprego, sobre que atividades deveriam competir com seu tempo, sobre como priorizar essas atividades em cada período da vida, e sobre que emprego e quais condições relacionadas são aceitáveis, e sobre quais não são.

The increasingly common first objection to the basic income proposal – often voiced in a resentful tone – arises from a prevailing idea of distributive justice that is anchored in Christian (primarily Protestant), market liberal and socialist traditions of the work ethic. At the core of this work ethic stands the idea that working for the market should not just be driven by the useful consequences of such work (i.e. increments of income and wealth), it should also be driven by a moral cause or calling that would lead people to continue working even after they are rich enough to cover all of their needs. From this principled understanding of a moral duty to work for markets, it follows that any scheme that would allow people to eat without working would amount to a moral scandal, as such a scheme would function as a standing, seductive, and morally disorienting invitation to forget upon and positively betray one's calling as Max Weber famously argued (OFFE, 2008, p. 13).²⁰

Em termos morais, essa objeção apenas pode ser superada a partir da ampla aceitação por parte da opinião pública de que de fato a sociedade do pleno emprego nunca mais voltará a existir e que, portanto, é preciso integrar os desempregados de alguma forma. Uma das estratégias dessa argumentação consiste em colocar o emprego formal como um bem escasso, como uma coisa que apenas algumas pessoas podem possuir. Dessa forma,

²⁰ A crescente objeção mais comum a proposta de renda básica – freqüentemente colocada em tom ressentido – vem de uma idéia dominante de justiça distributiva ancorada em uma tradição de ética do trabalho cristã tanto liberal como socialista. No centro dessa ética do trabalho está a idéia de que trabalhar para o mercado não deveria ser apenas por causa das úteis consequências de tal trabalho (incremento de salário e riqueza), mas também por causa de uma causa moral que levaria as pessoas a continuarem a trabalhar mesmo depois que já estiverem ricos o suficiente para pagar por todas as suas necessidades. A partir dessa compreensão de um dever moral trabalhar para o mercado, segue-se que qualquer esquema que permitiria as pessoas a comer sem trabalhar seria o equivalente a um escândalo moral, como que tal esquema funcionasse como um convite imoral para esquecer e trair o chamado de cada um, como Max Weber argumentou.

aqueles que estão empregados formalmente não se sentirão como pessoas exploradas por uma sub classe que é mantida pelos impostos dos salários daqueles que trabalham para o mercado. Nesse sentido, a renda universal até pode ser entendida como um incentivo para aqueles que optem por não procurarem por empregos formais, deixando assim mais vagas disponíveis para aqueles que decidam competir por uma vaga escassa. A saída voluntária por parte da população do mercado de trabalho pode ainda significar um maior poder de barganha salarial por parte daqueles que optem por competir no mercado, o que por sua vez pode até mesmo significar um ganho salarial maior do que os impostos pagos para se manter uma renda universal:

As long as almost all wages earners are involved in producing wealth, the problem of sharing wealth is solved by way of each individual's job. Once this ceases to be the case, and this supposedly normal condition has disappeared for good, the problem of distribution can be solved only by establishing specific economic rights that all citizens grant to each other... Since adult citizens do not have a right to work but instead a right to compete for employment, then all those who voluntarily withdraw from the competition are doing a favor to those who remain, whose chances are correspondingly improved. Those who withdraw deserve compensation for the duration of their non participation in the labor market. It should come in the form of a right to a basic income, without any further conditions (such as need, willingness to work, family circumstances), and should be financed from taxes, at a level commensurate with a modest way of life (OFFE, 1995, p. 81).²¹

²¹ Na medida em que quase todos os assalariados estão envolvidos em produzir riqueza, o problema de se dividir a riqueza é resolvido pela relação de emprego de cada indivíduo. Quando isso não mais é o caso,

A crise da sociedade do emprego não coloca em questão apenas o acesso a uma renda financeira. O equilíbrio social do pós-guerra nos países centrais foi construído no contrato entre trabalho assalariado e direitos sociais. É claro que apenas uma renda garantida pelo Estado não supre todas as necessidades de uma pessoa para um padrão ocidental mínimo. É preciso também se garantir outros direitos sociais tais como educação, saúde e habitação. Dessa forma, o desemprego estrutural permanente coloca não apenas a separação entre emprego e renda, mas também entre emprego e cidadania, isto é, a universalização de direitos não pode estar condicionada ao fato da pessoa estar empregada:

A idéia de que a cidadania social deve ser obtida através do trabalho assalariado parece cada vez mais em contradição com a crescente incapacidade do mercado de trabalho formal de absorver o conjunto da população potencialmente em condições de trabalhar... Com isso, a elaboração de propostas de política social, que permitam reverter o atual processo de exclusão de uma crescente parcela da população do mercado formal de trabalho, depende de uma reavaliação do papel de principal mecanismo de integração social que tem sido tradicionalmente atribuído à categoria trabalho (SILVA, 1995, p. 11).

e essa condição normal tenha desaparecido de forma definitiva, o problema de distribuição pode ser resolvido somente ao se estabelecer direitos econômicos específicos para todos os cidadãos... Desde que cidadãos adultos não tenham um direito ao trabalho, mas no lugar um direito para competir por emprego, então todos aqueles que voluntariamente saiam da competição estão fazendo um favor para aqueles que permanecem, cujas chances são melhoradas. Aqueles que saem merecem uma compensação pela duração de sua não participação no mercado de trabalho. Isso deveria ser feito na forma de um direito a uma renda básica, sem nenhuma outra condição (como necessidade, vontade de trabalhar, circunstâncias familiares), e deveria ser financiado por impostos, em um nível plausível com um nível modesto de vida.

Portanto, a renda universal pode ser interpretada como um mecanismo que deve ser debatido paralelamente a outras reformas, que tenham como finalidade a reestruturação de políticas públicas visando um aumento da proteção social perante o mercado. Todas essas alternativas apontam para a reconstrução de direitos sociais providos pelo Estado e para a redução da lógica de acumulação capitalista na estruturação da sociedade.

Nesse sentido, a renda universal é proposta como um mecanismo chave para uma estrutura social baseada num contrato social distinto, onde a centralidade da legitimidade da propriedade privada e do emprego formal são relativizados em benefício de uma melhor redistribuição de renda. Os debatedores europeus estão, em boa medida, preocupados com a relação entre emprego e cidadania, tendo em vista o colapso da sociedade industrial do pleno emprego.

Por fim, é importante enfatizar que a garantia de um padrão material mínimo como uma forma de segurança individual permanente frente à instabilidade social nos campos econômico e político é o ponto comum entre os principais defensores teóricos da renda universal de cidadania. Apenas com esse mínimo material garantido, é que os indivíduos podem exercer sua cidadania, e mais importante, desenvolver uma autonomia numa concepção mais ampla do termo. Apesar de seu maior custo orçamentário, a universalidade apresenta qualidades superiores em relação aos programas condicionados.

CAPITULO 3: PROGRAMAS DE TRANSFÊRENCIA DE RENDA NO BRASIL.

O Brasil se encontra num contexto social contraditório. Nos últimos anos, o país tem apresentado um crescimento médio anual de 5%. Tais ganhos estão sendo incorporados de alguma forma pelas classes menos favorecidas. A alta popularidade do atual governo resulta de uma certa diminuição da pobreza no país, devido à criação de empregos de baixa e média qualificação, do aumento real do salário mínimo perante a inflação e do próprio Programa Bolsa Família (PBF). O panorama econômico da economia brasileira nos últimos anos tem apresentado um crescimento constante nas taxas de emprego e do valor do salário mínimo. A valorização do salário mínimo articulada com programas de transferência de renda têm contribuído para reduzir o índice de desigualdade no país, como aponta o economista Marcio Pochmann:

De outro lado, houve ampliação da renda das famílias, sobretudo daquelas situadas na base da pirâmide social, em decorrência do papel ativo das políticas públicas. Enquanto o rendimento médio familiar *per capita* no topo da distribuição da renda (10% mais ricos) no Brasil cresceu 1,6%, em média, entre 2003 e 2008, o rendimento médio familiar *per capita* na base da distribuição da renda no Brasil (10% mais pobres) cresceu 9,1% ao ano, em media. Inicialmente, devido à política de aumento do valor do salário mínimo, que permitiu injetar R\$ 1 trilhão nos rendimentos de trabalhadores de salário de base somente no período de 2003 a 2010. Na sequência, a política de transferência direta de renda aos diversos segmentos vulneráveis (idosos, portadores de necessidades especiais, desempregados e pobres) por meio da Previdência e Assistência Social. Entre os anos 2002 e 2008, por

exemplo, a transferência de renda aos segmentos mais vulneráveis da população foi nominalmente multiplicada por 2,3 vezes, passando de R\$ 134,7 bilhões para R\$ 305,3 bilhões (POCHMANN, 2010, p. 4).

Porém, por outro lado, os números da precariedade material da população brasileira ainda impressionam. Apesar da forte diminuição do número absoluto de pobres a partir da estabilização dos preços na década de 90, a distribuição de renda brasileira permanece como uma das piores do mundo. Segundo dados da PNAD, em 1999 as famílias mais ricas, que representam 1% da população, detinham 13% da renda, a mesma porcentagem que detinham as famílias mais pobres que representam 50% da população.²²

A linha de pobreza é estabelecida por órgãos de pesquisa que definem um nível de renda mínimo para que as famílias operem de forma digna dentro de um contexto social específico. Dentro da faixa dos 50% mais pobres no Brasil, se encontra um sub grupo de aproximadamente 30 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza extrema, o que significa que sofrem inclusive de precariedade alimentar severa. Segundo a pesquisadora Sonia Rocha, a pobreza no país resulta principalmente da distribuição de renda e não do tamanho insuficiente da economia:

Pode-se constatar que, em 1999, 1% das pessoas com os rendimentos mais elevados se apropriavam de 13% do rendimento total naquele ano, proporção idêntica àquela apropriada pelos 50% de indivíduos na base da distribuição. O coeficiente de Gini resultante, comumente utilizado como medida de desigualdade é

²² Uma análise mais aprofundada sobre números da pobreza brasileira podem ser encontrada em Rocha (2003).

um dos mais elevados do mundo e, certamente, uma espantosa anomalia para um país com o tamanho populacional e a complexidade socioeconômica do Brasil... É de amplo conhecimento que os índices de desigualdade de renda no Brasil são elevadíssimos e, o mais alarmante, que a tendência tem sido a de agravamento. Sabe-se, outrossim, que a persistência da pobreza absoluta ao nível de renda per capita atingido no país se deve a desigualdade. Apesar dessas evidências e das reiteradas declarações de todos os segmentos sociais quanto ao combate à pobreza como prioridade nacional maior, há, na prática, enorme resistência à implementação de medidas que operem, direta ou indiretamente, no sentido da redução da desigualdade de renda (ROCHA, 2003, p. 39).

A questão do combate à pobreza é central no debate sobre o Brasil contemporâneo. Ao combate à pobreza estão diretamente relacionados vários outros temas como consolidação da democracia e da cidadania, combate à violência e estímulo ao desenvolvimento econômico. A erradicação da pobreza e a redução substancial de desigualdade no Brasil são metas dificilmente alcançáveis dentro de um prazo razoável sem que se recorra a mecanismos diretos de redistribuição. Por outro lado, tal questão não pode ser pensada apenas como um problema técnico, pois se trata de um problema baseado em várias questões políticas sobre a distribuição da produção de riquezas do país. Não é possível despolitizar a construção da pobreza através de mecanismos complexos e muitas vezes sutis. O sistema de proteção social brasileiro apresenta sérias deficiências em sua cobertura, em especial na proteção daqueles que não possuem um vínculo formal com o mercado de trabalho:

É notório que o sistema de proteção social latino-americano jamais se constituiu verdadeiramente num welfare, embora tenha se inspirado do modelo europeu nas suas origens, tomando os mesmos valores de solidariedade e coesão social. O Brasil não é exceção nessa matéria. De cunho corporativista-meritocrático, voltado aos segmentos formais da economia, nosso sistema de proteção social se caracteriza por ainda oferecer cobertura restrita, atendendo uma parcela reduzida da população, da qual as pessoas pobres sempre foram, de facto, excluídas em razão dos seus vínculos instáveis e precários com o mercado de trabalho. Não sendo um grupo de pressão, sem posição socioocupacional definida, as camadas pobres da população jamais foram sistemática e regularmente beneficiadas, e seu atendimento sempre foi justificado como um ato humanitário ou uma moeda política (LAVINAS, 2004, p. 67).

É evidente que o Estado brasileiro possui um papel importante nas transferências de renda para as classes mais abastadas, o que contribui de maneira significativa para a péssima distribuição de renda do país. Um dos exemplos históricos mais claros sobre essa realidade foi a construção do sistema previdenciário brasileiro no século passado. Criou-se um sistema de proteção social apenas para trabalhadores formais e urbanos, com direitos pecuniários maiores de acordo com contribuições salariais, como relata Guilherme Wanderley dos Santos:

De acordo com a Lei Orgânica da Previdência Social, de 1960, ficaram desassistidos de qualquer atenção pública, tanto os trabalhadores rurais, quanto, na área urbana, as empregadas domésticas e os profissionais autônomos, muito embora

já constituíssem parcela considerável da população economicamente ativa, prestando serviços indiretos ao esforço de acumulação... Na primeira metade da década de 60, portanto, a vinculação entre políticas de acumulação e de equidade estava firmemente estabelecida, não somente através do mecanismo de financiamento da política social, sentido estrito, que tornava as agências prestadoras de serviços sociais dependentes do nível de salários no país, mas, igualmente, mediante a criação de uma agência que regulava a fonte geradora de recursos para o sistema previdenciário... O movimento militar de 1964, instaurando um regime político autoritário, irá imprimir maior velocidade à expansão da cobertura previdenciária legal à população brasileira, sem abrir mão, contudo, da vinculação entre benefícios sociais e acumulação de riquezas (SANTOS, 1979, pp. 33-34).

Apesar da expansão das coberturas previdenciárias e de proteção social para parcelas da população que não se enquadram na categoria de trabalhadores formais urbanos, a distribuição orçamentária nacional permanece essencialmente injusta e como um dos principais indutores de acumulação de renda para as classes mais abastadas. Isso acontece através de variados tipos de transferências monetárias. Exemplos dessa situação são os altos salários e aposentadorias da elite do funcionalismo público, os financiamentos do BNDES para grandes corporações, os altos juros pagos pelo tesouro público aos seus financiadores, as melhorias públicas em bairros de alta classe, as deduções do imposto de renda, o desvio ilícito sistemático de uma parcela significativa do orçamento público, a carga tributária regressiva. Apesar da ideologia liberal do ganho pelo esforço no livre mercado, as elites brasileiras econômicas são dependentes da atuação estatal para expandir suas capacidades econômicas. Por outro lado, os mais pobres são marginalizados da partilha da riqueza

nacionalmente construída por esses mecanismos estatais, e ganham como consolo uma ajuda financeira que os rotulam como incapazes.

É de amplo conhecimento que o regime militar instalou um modelo de política econômica extremamente injusto no país, sendo que a macro política passou a ser pautada sobretudo pelo crescimento econômico e pela concentração de renda. Durante a década de 70, a economia nacional chegou a crescer cerca de 10% em alguns anos, mas os resultados do crescimento foram apropriados de maneira desigual em favor da elite econômica. Depois da crise do petróleo e de anos de sufoco da livre expressão política, o regime militar saiu de cena durante a década de 80. A assembléia constituinte de 1988 foi composta por vários representantes de forças políticas que se opuseram ao regime militar, e que de certa forma tinham como objetivo reformar as instituições políticas para, entre outras coisas, distribuir melhor a renda.

Diversos mecanismos jurídicos aprovados na constituição de 1988 visam a combater a desigualdade econômica. Existem artigos que tratam de valores mínimos a serem investidos para educação e saúde, de proteção a pequenos agricultores e direitos sociais de trabalhadores. Um dos quatro objetivos fundamentais da República, definidos no artigo terceiro da constituição, é “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. A assistência social é definida como uma ação estatal não contributiva, como um dever do Estado e um direito de todo aquele que dela necessitar. O artigo 203 da constituição define o caráter geral da assistência social pública assim como o Benefício de Prestação Continuada (BPC):

Art. 203: A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e tem por objetivos:

...

V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal a pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.²³

O BPC é um tipo de transferência de renda que combina princípios de condicionalidade e universalidade. Tal benefício, no valor de um salário mínimo, é devido a pessoas maiores de 65 anos ou deficientes físicos e que morem numa família com renda per capita menor de um quarto de salário mínimo.

Embora existam condicionalidades de idade, de capacidade física e de renda familiar, a renda é devida inclusive para pessoas que não tenham contribuído para o sistema previdenciário via mercado de trabalho. Existe aqui um desacoplamento entre direito e obrigatoriedade ao emprego formal. Dessa forma, o BPC pode ser interpretado como um benefício condicional em alguns aspectos, mas também que de alguma forma sai do paradigma de seguridade social via mercado de trabalho. Obviamente que a intenção do legislador na proposição de tal lei não foi quebrar o paradigma do emprego como norma central para a seguridade. Porém, a aprovação de tal lei surge do entendimento dos formuladores das políticas sociais de que em certas situações, é muito mais simples e vantajoso para a administração pública ignorar as relações de emprego para se promover um mínimo de bem estar para a população mais fragilizada. Apresenta-se aqui uma contradição entre incluir algumas pessoas que não necessitam do benefício ou excluir alguns que precisam do benefício, e essa contradição foi resolvida em favor daqueles que ficariam excluídos do benefício caso esse fosse vinculado à obrigatoriedade ao emprego formal.

²³ Constituição Federal.

Por ter sido instituído como um direito social na constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, o BPC possui uma estabilidade jurídica robusta. Trata-se de um direito constitucional permanente do cidadão perante o Estado, garantido no orçamento federal e blindado da orientação do governo e de disputas por créditos eleitorais. Sobre a estabilidade política dos programas de transferência de renda, um relatório do IPEA conclui em 2006 que:

Há várias razões para se julgar os mecanismos legais que protegem o funcionamento dos programas, sendo talvez a principal o fato de as alocações orçamentárias serem resultado de um jogo de forças entre diversos grupos de interesse. Na arena política os beneficiários de ambos os programas, em particular do Bolsa Família, constituem categorias pouco organizadas e, portanto, com menor capacidade de assegurar seus interesses nos conflitos distributivos que marcam o processo de alocação de recursos. Sem uma proteção legal adequada, os programas podem ficar sujeitos a flutuações e inseguranças orçamentárias (IPEA, 2006, p.10).

O BPC atua mais fortemente na proteção de pessoas fragilizadas socialmente e que não tenham objetivos de inserção no mercado de trabalho, embora estudos demonstrem que crianças de famílias contempladas pelo programa tendem a permanecer mais na escola. Lena Lavinas aponta que tal programa tem uma reconhecida importância na redistribuição de renda no país:

A progressão na concessão desse benefício nos últimos dez anos é surpreendente. Em 2002, foram contemplados com benefícios da LOAS 570 mil

peças idosas e 958 mil peças portadoras de deficiência, somando aproximadamente R\$ 3,5 bilhões, o que equivalente a 25,3% das despesas do governo federal com assistência social (Ministério da Fazenda, 2003) e 1,75% do gasto social no seu conjunto (LAVINAS, 2004, p. 68).

O PROJETO SUPPLY:

No ano de 1991 foi proposto no Senado Federal um projeto de lei bastante audacioso de imposto de renda negativo pelo então senador Eduardo Suplicy, principal defensor da renda universal no país: ``Em 1990, ao me tornar o primeiro senador eleito pelo PT, percebi que a idéia estava amadurecida ... Assim, em 17 de abril de 1991, apresentei o Projeto de Lei que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima, em pronunciamento no Senado, que contou com apares de seis senadores ...'' (SUPPLY, 2002, p. 122).

Naquela época, Suplicy ainda não conhecia os conceitos de incondicionalidade e universalidade na transferência de renda, o que ocorreu somente ao longo da década de 90 quando ele entrou em contato com a BIEN (Basic Income European Network). Seu primeiro projeto sobre o tema, portanto, se baseava no conceito de imposto de renda negativo formulado por economistas como Milton Friedman, James Tobin e Robert Solow.²⁴

O projeto previa que peças que não ganhassem Cr\$ 45.00,00 cruzeiros (cerca de 2,5 salários mínimos na época) receberiam um complemento de renda de 30% entre o

²⁴ Uma discussão mais aprofundada sobre esse projeto pode ser encontrada em Suplicy (1992).

ganho do indivíduo e a diferença de Cr\$ 45.000,00 cruzeiros. Seria implementado gradualmente por oito anos, iniciando com pessoas acima dos 60 anos e reduzindo 5 anos de idade por cada ano. Para indivíduos com essa renda e nessa faixa etária (25-60), o governo pagaria um complemento de 30% da diferença entre a renda individual e a linha definida pela lei (2,6 salários mínimos).

Como exemplo, se um indivíduo recebesse 50 unidades monetárias e a linha estipulada fosse 100, ele então receberia 30% de 50 (diferença). O complemento em 30% e não em 100% foi justificado para se evitar a “armadilha do desemprego”, para as pessoas não se “acomodarem” com um benefício muito generoso e não deixarem de procurar algum emprego formal.

Os recursos saíam do orçamento federal e segundo um primeiro parecer do senado publicado em 1991 o custo total do programa seria de cerca de 3% do PIB. O mesmo parecer, elaborado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado defendeu a aprovação desse projeto de lei:

Numa dimensão, o Programa de Garantia de Renda Mínima constitui-se em técnica racional de elaboração orçamentária, estabelecendo critério objetivo para distribuição direta da receita aos cidadãos... Estamos convencidos de que a distribuição do Programa não estimulará a ociosidade, ao contrário, o beneficiário, dispondo de condições mínimas, buscará melhorar sua vida, fazendo-o pelo trabalho e assimilação de conhecimentos... Ademais, o projeto em exame, além de inédito na sua engenhosidade, é um trabalho dos mais sérios, voltado inteiramente para o princípio constitucional ínsito no artigo 3, III, e de indiscutível viabilidade econômica.`` (Em: SUPPLY, 1992, p. 61).

Durante a discussão desse primeiro programa de renda mínima foram apresentados inúmeros argumentos favoráveis: 1- erradicação da miséria absoluta; 2- redução da pobreza e da concentração de renda; 3- aumento das demandas populares e dinamização da economia; 4- queda de fluxos migratórios para os grandes centros devido à pobreza extrema; 5- incentivo ao trabalho, pois o complemento não é de 100% em relação à linha de 2,6 salários; 6- aumento de poder de barganha de trabalhadores para recusar trabalhos degradantes; 7- substituição de programas de “ajuda” ineficientes como LBV e cestas básicas que alimentam relações clientelistas e; 8- maior racionalização do dinheiro usado pelo indivíduo e não pela máquina burocrática.

Apesar da aprovação do projeto pelo senado em 1991, alguns senadores apresentaram argumentos contrários ao programa, que iriam se repetir anos mais tarde em relação ao Programa Bolsa Família. Os principais questionamentos se referiam aos custos orçamentários, a incapacidade de fiscalização dos beneficiários e por fim a legitimidade entre garantia de renda e emprego formal. Nas palavras do Senador José Eduardo (PTB – PR): “Mas estender uma renda mínima àqueles que não trabalham, que não produzem, que, por razões de ordem educacional, não tem condições de desenvolver uma atividade que lhes permita um ganho adequado, acho que é uma temeridade, pelas conseqüências adversas que pode acarretar esse projeto” (Em: SUPPLY, 1992, p. 85).

O PGRM de 1991 pode ser interpretado como um imposto de renda negativo porque se baseia na renda da pessoa. Porém, a lei aprovada nada previa a respeito de condicionalidades sobre a situação familiar ou profissional, o que aproxima o projeto do desenho de uma renda de cidadania universal. Tal mecanismo, porém, nunca foi implementado de fato, pois não foi votado na câmara dos deputados. Sobre a influência do

projeto no desenvolvimento das políticas sociais no país, escreve a pesquisadora Maria Ozanira da Silva e Silva:

Independentemente de críticas e elogios, o PGRM tem o mérito, inquestionável, de ter iniciado o debate sobre a renda mínima na opinião pública brasileira, inspirando a criação de um imenso conjunto de Programas de Transferência de Renda em implementação, por iniciativa de municípios, estados e pelo Governo Federal. Trata-se de uma modalidade de programas sociais não só factíveis, mas prevalentes no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social no adentrar do século XXI (SILVA, et al., 2006, p. 47).

Se tivesse sido implementado, o PGRM teria causado uma importante transformação na distribuição de renda no país devido à amplitude de beneficiários e ao valor significativo dessa distribuição (cerca de 3,5% do PIB). Alguns senadores comentaram durante a discussão que esse projeto foi um dos projetos mais importantes que já tramitaram pelo Senado.

O SURGIMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:

Embora o Projeto de Suplício não tenha sido implementado, o debate sobre programas de transferência de renda continuou em destaque no cenário político nacional. Nesse segundo momento, porém, o debate passou a ser centrado na educação de crianças como forma de se quebrar a transmissão de pobreza entre gerações da mesma família. Esse argumento parte do pressuposto de que as famílias são pobres porque seus membros não

conseguem bons empregos devido à precariedade de sua educação. As crianças dessa família, por sua vez, também não conseguirão bons postos de trabalho porque são obrigadas a trabalhar e a deixar os estudos para ajudar no sustento da família. Conseqüentemente, a transferência de renda deve estar condicionada a escolarização das crianças para se quebrar esse ciclo de pobreza:

No âmbito dessa nova agenda política, ainda em 1991, o debate brasileiro sobre Renda Mínima começa a ganhar novo impulso, inaugurando seu segundo momento, no Brasil, quando Camargo (1991, 1993, 1995) passa a defender uma proposta de Renda Mínima que contemple uma articulação da renda familiar com a escolarização de filhos e dependentes em idade escolar. Propõe a adoção de uma transferência monetária equivalente a um salário mínimo a toda família, independente da renda familiar, no artigo escrito em 1991, com filhos e dependentes de 05 até 16 anos, e no artigo escrito em 1993, com filhos ou dependentes de 07 a 14 anos desde que freqüentando regularmente a escola pública. O vínculo com a escola pública era, portanto, o termo de garantia para focalização do programa nos estratos de menos renda, dada a dificuldade de comprovação de renda entre estes. Tratava-se de uma proposta de política social que, em curto prazo, amenizasse a pobreza e, em longo prazo, reduzisse a reprodução da pobreza (SILVA, et al., 2006, p. 89).

Alguns anos mais tarde, foram implementados em Campinas e no Distrito Federal programas de transferência de renda com foco em famílias classificadas como vivendo abaixo da linha de pobreza. Tais programas, porém, diferem de forma substancial do

primeiro projeto de Suplicy, que era essencialmente um programa de redistribuição de renda focado no indivíduo. Os programas implementados em 1995 têm como principal objetivo a recuperação de famílias marginalizadas e são, portanto, programas com um enfoque muito mais assistencial.²⁵

O programa em Campinas previa um pequeno complemento financeiro para famílias extremamente pobres mais um acompanhamento sócio-educativo que incluía serviços médicos, psicológicos e de treinamento. Já o programa do Distrito Federal centrava sua ação na escolarização da criança e não desenvolveu, portanto, um corpo de assistência social como em Campinas. O então governador do DF, Cristovam Buarque, procurou aumentar a frequência escolar de crianças de baixa renda via incentivos financeiros. Nas suas palavras: “... a Bolsa Escola parte da lógica de que as pessoas são pobres porque não têm educação e não têm educação porque não têm renda e as crianças têm de trabalhar” (Em: SUP LIC Y, 1998, p. 225).

Programas no formato de Bolsa Escola se espalharam por vários municípios após a implementação em Campinas e no Distrito Federal. Esses programas variavam em relação à quantidade de famílias beneficiadas, nos tipos de contrapartida, e no valor dos benefícios de acordo com a especificidade política e orçamentária de cada município. Porém, no geral, o desenho dos programas seguia os seguintes princípios: 1-eram focalizados nas famílias mais pobres de cada local, em geral aquelas famílias com renda per capita abaixo de meio salário mínimo; 2- tinham como contrapartida a frequência escolar; 3- em muitos casos, eram acompanhados de ações sócio-educativas tanto para as crianças como para os pais; 4-

²⁵ Uma análise mais aprofundada desses programas pode ser encontrada em Lavinas (2004), Justo (2007), Fonseca (2001) e Suplicy (2002).

tinham um período de tempo muito curto de permanência da família no programa (em geral um ano com possibilidade de renovação).

O objetivo central desses programas era fornecer às famílias mais miseráveis de cada localidade um pequeno, quase que simbólico, incentivo financeiro para que essas participassem de programas de educação e saúde. Tais programas também desestimulavam o trabalho infantil como uma tentativa de quebrar o ciclo de pobreza causado pela correlação entre baixa escolaridade e inserção precária no mercado de trabalho. A natureza desses programas difere do primeiro projeto de Suplicy, que colocava a redistribuição de renda como um direito individual, independente de qualquer condicionalidade além da renda auferida pelo indivíduo. Lena Lavinas observa que os programas implementados passaram a focar a família como principal público alvo dos programas:

A introdução da família, como foco da política de combate à pobreza, muda os rumos do debate e reduz o público alvo. Já não são os pobres, mas um grupo entre eles, aqueles que tem crianças e adolescentes. No projeto de 1991, todos aqueles que auferissem uma renda inferior a renda mínima estabelecida teriam direito a uma renda complementar de responsabilidade do Estado (LAVINAS, 2004, p. 121).

A vinculação de transferência de renda a condicionalidades e acompanhamentos variados em torno de famílias criou estigmas diversos. Tais programas são compreendidos pela sociedade, inclusive pelos gestores públicos, como uma situação assistencial e transitória. As famílias que o recebem são classificadas como famílias excluídas, que não conseguem viver de maneira autônoma, que devem ser acompanhadas por agentes estatais

para se inserirem no mercado formal, ou seja, na estrutura idealizada como correta pelo governo e pela sociedade.

O acoplamento de assistência social com redistribuição de renda é uma ação estatal de natureza duvidosa e deve ser interpretada com cautela. O estado já tem como obrigação constitucional fornecer boa educação, acompanhamento médico e outras assistências previstas nesses programas de assistência social. Se uma parcela da população não tem acesso a tais serviços, isso não está diretamente relacionado ao nível de renda, mas sim ao fato de que tais serviços não serem oferecidos de forma adequada. Não se pode dizer que uma criança não frequenta uma escola porque sua família é muito pobre, mas sim porque essa escola simplesmente não existe. Além do mais, estudos recentes demonstram que não existe uma correlação clara entre escolarização de qualidade e programas de transferência de renda:

O próprio eixo central que qualifica os Programas de Transferência de Renda no Brasil – articulação da transferência monetária com a obrigatoriedade de frequência a escola por parte de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos de idade não é um aspecto pacífico e nem tão simples, posto que a obrigatoriedade de frequência à escola não é suficiente para alterar o quadro educacional das futuras gerações e, conseqüentemente, alterar a pobreza. Essa exigência implica na expansão, na democratização e na melhoria dos sistemas educacionais estaduais e municipais. Não basta a criança estar matriculada e frequentando a escola. O ensino precisa ser de boa qualidade e estar em consonância com as demandas da sociedade contemporânea. Esse não parece ser um aspecto explícito e perseguido pela maioria das propostas e experiências em curso (SILVA, et al., 2006, p. 200).

Esse acoplamento pode gerar efeitos sociais perversos. Ele contribui para mascarar o fato de que os serviços públicos não estão sendo oferecidos de forma adequada, colocando a responsabilidade da educação dos filhos inteiramente na família. Isenta assim a responsabilidade do Estado que por sua vez não oferece às famílias escolas sequer frequentáveis. Em outras palavras, o Estado estigmatiza as famílias com um condicionamento em uma área que ele não é capaz de atendê-las. Como não existe uma correlação direta entre qualidade de ensino e transferência de renda, esse condicionamento parece ser muito mais uma desculpa para a população para que a renda seja transferida para pessoas que não estão trabalhando, mas que precisam manter os filhos estudando para o futuro.

Desse modo, criou-se um conceito de transferências para pobres de segunda linha no imaginário popular, enquanto que existem as transferências legítimas para as famílias inseridas no mercado de trabalho, como, por exemplo, as deduções do imposto de renda, os subsídios de moradias e os juros dos títulos da dívida pública. O programa Bolsa Escola é apresentado como uma assistência precária e temporária, quase que um favor de um governo sensível às necessidades sociais dos mais pobres, que pode ser retirado a qualquer momento conforme se mude a configuração política no país.

Em 1999, o governo de FHC lança o programa Bolsa Escola nacional, como uma tentativa de fortalecer e unificar todos os programas locais via federalização. O desenho do programa era focalizado para famílias com renda per capita abaixo de meio salário mínimo. Essas famílias recebiam 15 reais por crianças desde que essas tivessem uma frequência escolar de 85%.

O programa Bolsa Escola foi inovador no plano da gestão e dos mecanismos operacionais, assim como nos sistemas decisórios e de controle social. Os benefícios eram transferidos preferencialmente para as mães e eram pagos diretamente mediante cartão magnético de um banco público com ampla presença nacional (Caixa Econômica Federal), o que evitou intermediações burocráticas. A administração local do programa ficou responsável pela seleção das famílias, fiscalização e desenvolvimento de ações sócio-educativas com as crianças beneficiadas para reforçar seu rendimento escolar.

Houve rápida implementação do programa Bolsa Escola. Antes de completar dois anos, no final de 2002, o programa já operava em 5.545 municípios (99,7% dos municípios), servindo cerca de 5,6 milhões de domicílios e dez milhões de alunos.

O programa conseguiu um bom nível de focalização nas regiões mais pobres, produzindo uma melhora imediata nas condições de vida dessas famílias e na frequência escolar (significativa apenas nas faixas etárias de 5-6 e 16-17 anos). No entanto, o programa, assim como seus anteriores, não apresentou melhora no desempenho educacional nem independência financeira das famílias. Mesmo assim, o programa gozou de ampla aceitação e legitimidade. Sua base conceitual, operacional e tecnológica deu suporte ao novo programa de transferência de renda, o Bolsa-Família.

A pesquisadora Sonia Rocha observa que devido ao valor muito baixo do benefício, o impacto na redução da pobreza foi muito pequeno, de 35% do total da população para apenas 34%: ``A simulação das transferências de renda para os beneficiários dos programas resultou em uma redução relativamente modesta dos indicadores de pobreza'' (ROCHA, 2005, p. 161)

O Programa Fome Zero, estratégia inicial do governo Lula para erradicação da extrema pobreza e conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome, procurava

assegurar o direito humano à alimentação adequada. Este programa ajudaria a quebrar o ciclo de perpetuação da miséria. Para tanto, conjugaria iniciativas imediatas e urgentes, com ações estruturantes, relativas à saúde, educação e capacitação profissional. De forma ambiciosa, propôs a articulação de um conjunto de programas, incluindo vários de transferência de renda já existentes, e outros como Programa Nacional de Alimentação Escolar (merenda escolar), distribuição de alimentos em áreas de acentuada pobreza rural, criação de cisternas em áreas de seca e Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf).

No seu desenho e concepção, o Fome Zero representou as diretrizes estratégicas do governo, apoiadas por quatro princípios básicos: superar a fragmentação e sobreposição de esforços, integrando as ações; aplicar uma abordagem inter-setorial para a formulação e implementação das políticas e programas; buscar parcerias com a sociedade civil organizada; e unir forças e recursos com os estados e municípios para melhorar a eficiência e a eficácia dos recursos.

O Fome Zero não conseguiu coordenar o conjunto de programas que pretendia articular, permitindo uma ampla margem para sobreposição, duplicação e contradições entre os programas novos e anteriores. Estas dificuldades provavelmente refletem as ambições do projeto, a fragilidade programática e de gestão, e, sobretudo, as disputas políticas e burocráticas.

Em Outubro de 2003, após o fracasso operacional do “Fome Zero”, o governo Lula lançou seu programa de renda mínima denominado Programa Bolsa Família (PBF). O programa unificava alguns outros programas existentes no governo FHC (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás) e também aumentou o valor do benefício para cada família. A transferência de renda nesse programa é condicionada por duas situações principais: o

primeiro é que a família tem de estar abaixo de um certo patamar de renda, e o segundo é caso a família possua crianças, essas devem ter uma frequência escolar mínima. Foram contemplados dois “tipos” de família: famílias com renda per capita abaixo de 50 reais que recebiam um benefício fixo de 50 reais e mais 15 reais por criança, atingindo um valor máximo total de 95 reais. Em caso de não existir nenhuma criança nessas famílias, elas recebiam apenas os 50 reais fixos. O segundo parâmetro consistia em famílias com renda per capita entre 50 e 100 reais que recebiam apenas 15 reais por criança. O programa se tornou a principal bandeira política do governo na área social atendendo cerca de 12 milhões de famílias no ano de 2008. No site do Ministério do Desenvolvimento Social lemos a definição do programa segundo o governo:

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O Programa integra a Fome Zero que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome. O Bolsa Família atende mais de 12 milhões de famílias em todo território nacional. A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 22 a R\$ 200. Diversos estudos apontam para a contribuição do Programa na redução das desigualdades sociais e da pobreza. O 4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio aponta queda da pobreza extrema de 12% em 2003 para 4,8% em 2008. O Programa possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda

promove o alívio imediato da pobreza. *As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social.* Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

A partir da definição fornecida pelo próprio governo, cabe ressaltar alguns detalhes ideológicos na formulação do programa. Em primeiro lugar, é evidente que o programa é destinado às famílias pobres e extremamente pobres. Isso já o caracteriza como um programa específico, como um programa assistencial, como um programa carregado de estigma. Dessa forma, o programa se distancia de um objetivo de diminuição das desigualdades e aumento de segurança entre todas as classes porque para ser um beneficiário do PBF, é necessário que a família esteja na base mais baixa da pirâmide social. A transferência de renda é definida como um mecanismo de alívio imediato da pobreza e não como um mecanismo permanente de redução de desigualdades mais abrangente. Ainda segundo essa definição, existiriam ainda programas complementares para auxiliarem as famílias. Na verdade, esses programas não existem de fato, e mesmo se existissem não haveria nenhuma necessidade concreta de associá-los a transferência de renda. Essa associação apenas existe em função do preconceito do próprio governo em relação à transferência direta de renda.

Por fim, como já discutido anteriormente, o condicionamento a escolarização é de caráter duvidoso e parece ser uma espécie de manobra política para encobrir ideologicamente a transferência de renda para pobres sem uma contrapartida objetiva. Como é possível reforçar direitos sociais básicos através de condicionalidades? Será que as pessoas não iriam procurar uma escola ou um hospital por livre vontade, sem receber

nenhum valor monetário por isso? O principal problema para o baixo desempenho escolar dos alunos nas escolas públicas não é a falta de incentivos financeiros, mas sim a inexistência de um sistema público de ensino de boa qualidade. Estudos têm demonstrado que não é possível relacionar diretamente o PBF com desempenho escolar:

Em resumo, os serviços sociais, além de precários, estão congestionados, despreparados para oferecer esperança crível de emancipação para as gerações futuras da condição de pobreza de suas famílias. De fato, de modo não surpreendente, as primeiras avaliações de indicadores escolares dos recipientes do Bolsa Família têm mostrado que, a despeito do aumento da frequência escolar, o desempenho escolar dessas crianças é mais baixo do que o de crianças que estão fora do programa (IPEA, 2006, p. 7).

Outro grave problema do PBF é o corte do benefício em função da renda da família. Em primeiro lugar, esse tipo de corte é extremamente grosseiro ao não compreender a pobreza como um fenômeno multidimensional. Dependendo do contexto de moradia, acesso à saúde, auxílio de terceiros e de tantas outras variáveis que vão além da rigidez da burocracia pública, uma família pode possuir uma renda mais alta do que outra e, no entanto estar em uma condição material bem pior do que a segunda. É simplesmente impossível classificar as necessidades materiais mais urgentes de uma determinada família apenas em função de sua renda. Além disso, é de conhecimento de todos que boa parte das pessoas mais pobres trabalham na informalidade, o que torna impossível para o gestor público avaliar a renda real de uma determinada família:

Outro aspecto, no contexto dessas reflexões, que precisa ser problematizado, diz respeito aos critérios de elegibilidade que se vêm consolidando a partir das propostas e experiências, principalmente no que se refere a três deles: a renda, o tempo de residência, e a faixa etária de inclusão-exclusão. A renda por ser um indicador insuficiente para qualificar a pobreza enquanto fenômeno multidimensional é um fator problemático, além de restritivo. Soma-se a esse aspecto, principalmente no caso brasileiro, a dificuldade de comprovação de renda quando a estrutura do mercado de trabalho é construída, em grande parte, por ocupações autônomas, informais e instáveis (SILVA, et al., 2006, p. 206).

Uma outra questão problemática do PBF é a redução quase insignificante da concentração de renda. As famílias beneficiadas não conseguem deixar a situação de extrema precariedade material em que se encontram. O número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza é tão alto no país que as transferências promovidas pelo programa não foram capazes de modificar a concentração de renda de forma mais contundente. Os recursos dos benefícios são usados de forma emergencial, para se adquirir produtos de primeira necessidade. Dessa forma, nada sobra para investimentos pessoais em educação ou geração de renda que permitiriam uma melhora econômica mais consistente para os beneficiários a médio e longo prazo. Tampouco existe evidência empírica de que os beneficiários consigam postos de trabalho mais qualificados.

De qualquer forma, os diversos estudos realizados sobre o PBF demonstram, pelo lado positivo, resultados similares que podem ser sintetizados em: 1- aumento de segurança alimentar para as famílias beneficiadas, 2- uma pequena redistribuição de renda promovida pelo programa, e 3- aumento relativo da auto estima entre os beneficiados. Alguns estudos demonstram que o PBF é a primeira ação governamental a chegar em locais distantes do país, ou seja, o programa inaugura a relação entre Estado e pessoas vivendo em extrema miséria.

Também se verifica entre os beneficiários que a quase totalidade dos recursos recebidos são utilizados na aquisição de produtos de primeira necessidade tais como comida, produtos de limpeza e higiene e roupa. Isso demonstra um uso racional feito principalmente pelas donas de casa, que são as portadoras do cartão do benefício. Também foi documentado pelas pesquisas acadêmicas que o programa possui uma boa eficiência na focalização dos mais pobres, sendo que o recebimento indevido por fraudes ou falhas na focalização dos mais pobres é insignificante.

Apesar dos resultados controversos, é inegável que o BPF se tornou uma das principais bandeiras do governo petista. Antes das eleições de 2010, a popularidade relativa do governo era muito mais elevada nos estados mais pobres da federação, onde o programa possui um efeito mais significativo nas populações mais carentes. Nesses locais existe uma forte ligação da imagem do presidente que já passou fome na vida e o benefício, que para muitas famílias significa a única renda regular já recebida em suas vidas. Dessa forma, a instabilidade jurídica pode caracterizar o programa mais como uma ação de um governo específica do que como uma política de Estado.

Em termos jurídicos, o PBF é bem mais frágil em comparação ao BPC. Não está previsto pela constituição, foi introduzido por uma medida provisória e depois regulamentado por uma lei ordinária. Dessa forma, não tem um status de direito permanente do cidadão. Embora tal programa proporcione fortes ganhos políticos para o governo que o estimule, não há garantia de sua continuidade num próximo mandato. Os grupos beneficiários de tal programa não possuem uma articulação política bem constituída:

Existe uma tradição da administração pública brasileira em relação à descontinuidade de programas e serviços sociais quando ocorrem mudanças de administração, a debilidade da administração pública brasileira associada a questões orçamentárias e, sobretudo, a falta de prioridade política em relação a programas e serviços sociais no Brasil, a fragilidade da organização popular enquanto força de pressão para manutenção desses programas, além da subordinação e desvinculação da política social brasileira das políticas macro econômicas, reduzindo as possibilidades de impactos estruturantes daquelas (SILVA, et al. 2006, p. 208).

A natureza jurídica do BPC baseia o valor monetário no salário mínimo. São elegíveis para o programa idosos ou deficientes que possuam uma renda familiar per capita abaixo de um quarto de salário mínimo assim como o valor do benefício é de um salário mínimo. O parâmetro monetário para o programa, portanto, é o salário mínimo, que por sua definição constitucional subjetiva é de uma quantia suficiente para manter dignamente uma família nas suas necessidades básicas com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte, e previdência social. Como o PBF não tem como indexador o

salário mínimo, pode-se deduzir que segundo os parâmetros adotados pelo governo para o programa, uma parcela expressiva da população pode viver abaixo do mínimo necessário garantido pelo salário mínimo, que por sua vez, já está abaixo de expectativas mínimas materiais da sociedade brasileira.

Dessa forma o valor das transferências entre os dois programas é substancial. Enquanto que o BPC transfere um salário mínimo para os beneficiados, a transferência máxima do PBF chega em média a aproximadamente um quarto dessa quantia. Um relatório do IPEA concluiu em outubro de 2006 que os efeitos distributivos do BPC são, portanto muito mais significantes do que aqueles proporcionados pelo PBF:

Como é de se esperar, todas as transferências de renda promovem a redução da pobreza. Em razão dos valores transferidos, o BPC, as pensões e as aposentadorias do piso de um salário mínimo são capazes de retirar as famílias da indigência e da pobreza, os demais programas de transferência de renda melhoram a situação das famílias sem, no entanto, serem suficientes para retirar todas elas da pobreza. Em outras palavras, enquanto que BPC e aposentadorias e pensões tem impacto claro sobre a incidência e a intensidade da pobreza – as demais transferências tem efeito forte apenas sobre a intensidade da pobreza – algo importante, mas que contribui pouco para alterar a proporção de pobres na população’’ (IPEA, 2006, p. 39).

O mesmo relatório lançado pelo IPEA em 2006 concluiu que durante os anos de 2001 a 2004 ocorreu uma diminuição na concentração de renda do país, de cerca de 4%. Essa redução ocorreu pelo aumento de postos de trabalho, valorização real do salário

mínimo enquanto que os programas BPC e o PBF somados tiveram um impacto de cerca de 23% nessa diminuição cobrindo em torno de treze milhões de famílias. Em 2005 o gasto total com ambos os programas foi de aproximadamente 0,8% do PIB enquanto que o gasto financeiro federal com juros da dívida pública alcançou 6,7% do PIB, o que demonstra que existe espaço dentro do orçamento para se avançar com tais programas. A recente diminuição da concentração de renda no país possui uma especificidade importante. Ela não ocorreu somente em função do crescimento econômico. Além disso, ocorreu uma combinação de ações econômicas e políticas sociais:

O período de 2001-2005 foi marcado pela redução da pobreza. A novidade é que, ao contrário de outros momentos na história, a principal força propulsora dessa redução foi a queda na desigualdade e não o crescimento econômico. A queda na desigualdade mostrou-se três vezes mais importante que o crescimento econômico para explicar a queda na proporção dos pobres. Da análise não se conclui que o crescimento econômico seja irrelevante para o combate a pobreza. O desafio é encontrar uma nova síntese entre a economia e a política, esboçada de forma incipiente a partir de 2003, na qual a estabilidade macroeconômica, a inflação baixa e o crescimento se combinem com fortes políticas sociais, orientadas para os mais pobres... Poucos foram os países que reduziram o Coeficiente de Gini, uma das medidas de desigualdade mais utilizadas, a uma velocidade superior a brasileira entre 2001 e 2005. Neste período, o Coeficiente de Gini caiu 4,6%, passando de 0,5954 em 2001 para 0,566 em 2005. Essa queda significativa permite que o ritmo da diminuição da

desigualdade brasileira seja visto como um dos mais acelerados do mundo. Mesmo com essa queda, sempre é bom lembrar que o Brasil ultrapassou apenas 5% dos países no ranking mundial de desigualdade. Ainda seriam necessários mais de 20 anos para que fosse atingido um patamar semelhante à média dos países com o mesmo nível de desenvolvimento (ARBIX, 2007, p. 133).

Essa tendência de desconcentração de renda, portanto é muito pequena frente à miséria e a pobreza do país. Ainda segundo o relatório do IPEA, em 2004 pessoas que viviam abaixo da linha de pobreza (meio salário mínimo per capita e mensal) representavam 31% da população enquanto que aquelas que estavam abaixo da linha de extrema pobreza (um quarto de salário mínimo per capita e mensal) representavam 12% da população.

De um modo geral, o PBF não se mostrou funcional para o enfrentamento da pobreza de forma mais contundente, em especial nas grandes metrópoles. Em certa medida, o programa pode até ser interpretado como um mecanismo de reprodução e legitimação das desigualdades econômicas, como uma forma de se atenuar ou de mascarar conflitos de interesses econômicos inerentes à natureza da economia brasileira. Não é sequer possível se afirmar com clareza que a intensificação do PBF possa quebrar de fato as causas estruturais da transmissão de pobreza entre gerações, que são muito mais complexas do que uma simples transferência de renda. Programas de transferência de renda possuem suas limitações e devem ser debatidos com outros programas governamentais em variadas áreas sociais:

O exposto permite que sejam apontados os limites centrais dos Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil: o baixo montante das transferências monetárias a famílias vivendo em extrema pobreza, a fragmentação de programas de iniciativa municipal, estadual e federal, acrescidos da deficiência, principalmente qualitativa, do sistema educacional público brasileiro e dos serviços sociais básicos. Além desses limites, a desarticulação dos programas de transferência monetária de uma política macro econômica de distribuição da riqueza socialmente produzida e de geração de emprego e renda faz com que esses programas cumpram uma função meramente compensatória. Conseqüentemente, mostram-se com capacidade apenas para reprodução de um contingente imenso da população brasileira num patamar de extrema pobreza ou de indigência, incapaz de alcançar um nível de dignidade humana de real inclusão e participação social (SILVA, et al., 2006, p. 216).

BOLSA FAMÍLIA E OPINIÃO PÚBLICA:

Não existe um consenso sobre o PBF nos diversos setores da população. Ao contrário, as opiniões sobre o programa são bastante divergentes. Em linhas gerais, podemos identificar dois principais padrões de percepção sobre o assunto. Um primeiro, compartilhado por técnicos, estudiosos da área social e pelos próprios beneficiários dos programas, consideram que o PBF como uma ação governamental positiva, que auxilia de forma importante os beneficiários. Por outro lado, de um modo geral, as pessoas que enxergam o programa de forma favorável, não o consideram como uma alternativa

consistente para mudar a estrutura social de forma significativa a médio e longo prazo. A segunda corrente apresenta o PBF como um programa essencialmente assistencialista, demagógico e eleitoreiro. Essa segunda visão é mais típica de pessoas de classe média e da grande imprensa brasileira no geral.

Apesar dessas duas correntes distintas, é inegável que o PBF trouxe ganhos eleitorais importantes para manutenção do governo federal petista nas eleições de 2006 e 2010. Diversos estudos de opinião política apontam para essa tendência:

Nicolau e Peixoto analisaram os determinantes do voto em Lula em 2006 através de testes econométricos e mostraram-se convictos do efeito Bolsa Família. Em 2006, Lula recebeu 61% dos votos válidos no segundo turno, o mesmo percentual que havia recebido quatro anos antes. Todavia, percebeu-se que o perfil do eleitorado de Lula havia se alterado. Os autores identificaram a correlação entre alguns indicadores sociais e a sua votação, demonstrando que, em 2002, quanto melhor a situação social do município, maior foi a sua votação. Entretanto, quando a mesma análise foi feita para 2006, o cenário inverteu-se: à medida que os indicadores pioram, maior é a votação de Lula. Para os autores, a implementação do Programa Bolsa Família foi fundamental para explicar a variação dos votos entre os dois pleitos presidenciais... O fato é que, em maior ou menor medida, estudos baseados no desempenho da votação de Lula em estados e municípios indicam que o Presidente ganhou as eleições nos lugares com maior número de pobres e piores indicadores sociais, onde há proporcionalmente maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família (LICIO, et al., 2009, p. 3-9).

Apesar das evidências de que o PBF rendeu ao partido governista maior popularidade nas parcelas mais pobres da população, explicar a vitória eleitoral em função exclusiva do programa é uma simplificação grosseira do jogo político. Como demonstra a literatura especializada sobre o assunto, as eleições são decididas em função de diversas variáveis relacionadas, e não apenas em função de um fator exclusivo. A maior popularidade do governo nas camadas mais pobres deve ser interpretada a partir de um conjunto complexo de situações que ocorreram no país nos últimos anos. Na grande imprensa, voltada principalmente para a classe média e classe alta, essa visão sobre o PBF ganhou um forte destaque, em especial durante o período que antecedeu as eleições de 2010. Uma pesquisa que analisou os jornais de maior circulação do país nesse período (Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, O Globo e Valor Econômico) demonstrou que o principal enfoque em relação ao PBF foi como uma ação política eleitoreira e não como um programa de redistribuição de renda:

O segundo enquadramento, "O Bolsa Família é uma estratégia *eleitoreira*", mobiliza especificamente narrativas que associam o Bolsa Família a estratégias eleitorais (e, sobretudo, eleitoreiras, em sentido pejorativo) de Lula e do PT. Os textos classificados nessa categoria mobilizam perspectivas relevantes sobre o perfil do eleitorado brasileiro e os problemas que caracterizariam as eleições e a representação política, em sentido mais amplo, no Brasil. Existe uma relação entre a caracterização do Programa como assistencialista e populista e a compreensão de que parte do eleitorado brasileiro é manipulável e, portanto, não *escolhe* de maneira autônoma a quem dará seu voto. Há, assim, uma avaliação

negativa da correspondência entre o Bolsa Família e o voto em Lula, que seria um desdobramento da falta de informação e de decisões orientadas pela obtenção de vantagens pessoais e pontuais (BIROLI, et al., 2010, p. 6).

Conforme a pesquisa acima, o eleitorado que votou em Lula o fez devido ao PBF, ignorando problemas de corrupção e de má gestão do governo petista, uma das principais bandeiras da campanha da oposição. Nesse sentido o PBF se transforma em um mecanismo que de certa forma compraria votos para um governo com fraco desempenho. A tabela abaixo mostra os principais enquadramentos do PBF na grande imprensa durante a campanha de 2006:²⁶

Tabela 2
Eixos temáticos e enquadramentos na cobertura jornalística ao Bolsa Família

Eixos Temáticos		Enquadramentos	Totais
Uso eleitoral do programa Bolsa Família	64,5% (107)	O Bolsa Família reforça divisões regionais e conflitos de classe	25,3% (42)
		O Bolsa Família é uma estratégia eleitoreira	20,5% (34)
		O Bolsa Família foi um recurso para o terrorismo eleitoral	18,7% (31)
Bolsa Família como programa social	35,5% (59)	O Bolsa Família é assistencialista e não tem impacto sobre a economia	18,6% (31)
		O Bolsa Família transfere renda	7,8% (13)
		O Bolsa Família transfere renda, mas não é programa social	9,1% (15)
			100% (166)

Fonte: Birolli, et al., 2010, p. XX.

²⁶ Disponível em BIROLI, 2006.

Nesse sentido, o PBF apresenta uma certa falta de legitimidade perante a opinião pública institucionalizada. Nos últimos anos, os principais problemas políticos apontados pelas classes médias brasileiras são a alta carga tributária, a corrupção e falhas na segurança pública. O PBF é colocado como um programa assistencial e precário, que não resolve de forma definitiva o problema dos beneficiários porque não gera emprego formal para essas pessoas.

As diversas pesquisas realizadas com beneficiários dos programas apontam duas opiniões principais compartilhadas dentro desse grupo. A primeira delas é a de que o programa auxilia a família de alguma forma, de que sem o programa a situação familiar estaria pior. Para essas pessoas, o benefício deveria se expandir para todos que dele necessitam e que deveria se tornar uma coisa permanente e aumentada no valor monetário. Em regiões isoladas do país, o PBF foi a primeira ação estatal a se constituir com os cidadãos e a primeira renda regular que esses obtiveram em suas vidas. O segundo sentimento presente em alguns depoimentos é uma certa vergonha por receber o benefício. Nesse discurso, encontra-se o desemprego como uma coisa não aceitável e a recolocação profissional seria uma forma de se escapar do benefício humilhante. Lena Lavinas aponta essas duas correntes de opiniões contraditórias em seus estudos sobre a opinião dos beneficiários:

A inserção no programa de Garantia de Renda Familiar Mínima é percebida como uma sorte, uma benção e como resultado do desemprego. E é o desemprego, na opinião de algumas entrevistadas, que explica o crescimento do programa e são suas normas que impedem que outros pobres consigam ingressar... Outras, ainda hoje, sentem vergonha de ir ao banco descontar o cheque. Ele é a prova de uma

condição. Finalmente, algumas viveram a experiência de ingressarem no PGRM como um atestado de fracasso pessoal, como uma derrota... As representantes das famílias têm uma apreciação bastante favorável do PGRM, sublinhando a melhora em suas condições de vida, mas são críticas ao caráter restritivo – do ponto de vista do público alvo e do tempo de moradia exigido – do programa, e argumentam que existindo pobreza em todo o Brasil, os programas deveriam existir em todos os lugares (LAVINAS, 2004, pp. 212-214).

CONCLUSÃO:

A situação do PBF em relação à complexidade do problema de distribuição de renda nacional é paradoxal. Apesar de ter tido um peso relativo importante na diminuição da pobreza e da miséria extrema observada nos últimos anos, o programa sozinho é incapaz de produzir transformações mais substanciais a médio e longo prazos. O problema de distribuição de renda nacional é construído por diversas variáveis, como nível de emprego, nível educacional entre tantas outras. A focalização excessiva nos mais pobres, o baixo valor monetário, os estigmas resultantes das condicionalidades e até mesmo a instabilidade jurídica, limitam significativamente o poder de impacto distributivo do programa. Em outras palavras, dependendo do contexto econômico e político e da adoção ou não de outras políticas governamentais, o PBF pode ter um efeito nulo ou mesmo ser extinto. A pesquisadora Maria Ozanira da Silva e Silva o classifica mais como um programa que se aproxima de uma orientação política neoliberal e assistencial:

A ampliação dessas propostas e a formulação dos programas nacionais de grande abrangência, com aparente consenso entre políticos de diferentes orientações ideológicas, parecem vir direcionando as experiências para uma perspectiva orientada por pressupostos neoliberais. Assim, os resultados alcançados não parecem ser capazes de ultrapassar a manutenção das grandes desigualdades sociais e parecem direcionar-se para a criação de um estrato de pobres situados num patamar de indigência ou mera sobrevivência, com impactos duvidosos sobre a interrupção do ciclo vicioso de reprodução da pobreza (SILVA, et al., 2006, p. 38).

Por outro lado, apesar do pequeno valor transferido e da instabilidade de permanência no programa, o PBF representou um alívio material significativo para as famílias das regiões mais pobres do país. Dessa forma, o programa deve ser apreendido nas suas contradições, nos seus limites e nas suas possibilidades de combater a pobreza imediata assim como de se expandir para um novo conceito de cobertura financeira universal. A partir das limitações estabelecidas pelas condicionalidades e pelo valor das transferências, está sendo inaugurado um debate incipiente de renda universal no país. Além do mais, o PBF contribui para o debate da eliminação da pobreza se manter em pauta na agenda política do país.

Em resumo, o PBF adquiriu uma certa importância simbólica na discussão política nacional porque apresenta a contradição permanente de auxílio no alívio da pobreza extrema ao mesmo tempo em que não possui um potencial de transformação material mais profunda nas relações sociais. Assim, o programa não pode ser classificado puramente como assistencialista, e se encontra num impasse perante questões sociais importantes que necessitam ser equacionadas. Aparentemente, somente aproximando o desenho do programa a uma renda universal, é que se poderiam eliminar algumas de suas limitações e contradições.

CONCLUSÃO: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: LIMITAÇÕES E POSSIBILIDADES.

O pensamento contemporâneo que discute a renda universal de cidadania é complexo. Centenas de economistas e sociólogos estão debatendo o tema como uma alternativa de se reformar a estrutura distributiva da sociedade de forma radical. Porém, como demonstrado resumidamente nessa dissertação, os formatos e as justificativas políticas possuem origens diversas.

Dessa forma, é possível estabelecer no campo teórico alguns principais contrastes entre universalidade e condicionalidade. Os defensores das condicionalidades se apegam

sobretudo a centralidade do emprego formal na constituição da sociedade assim a uma visão tradicional do orçamento público. Por outro lado, os defensores de uma renda universal estão mais perto de um conceito teórico de uma sociedade onde o emprego formal e orçamento público sob um controle financista tradicional não devem ser mais os principais norteadores de políticas públicas de cidadania. A primeira posição parece ser a mais legitimada perante o imaginário coletivo comum. Embora a literatura sociológica já admita há algum tempo a impossibilidade de um cenário de pleno emprego para a sociedade contemporânea, a ligação entre dever profissional e o direito a ser um cidadão parece ser uma crença majoritária na população. Nesse sentido, a noção de relativização da destinação de recursos públicos para pessoas não ocupadas em relações de emprego formais aparece como uma idéia absurda para uma parcela significativa de eleitores que dificilmente votarão em políticos que defendam tal princípio.

Apesar dessa aparente fraqueza política, é possível enxergar um potencial de evolução de programas de transferência de renda condicionados para programas universais. O próprio PBF tem se consolidado como uma política pública de destaque de distribuição de renda e dificilmente será cortado devido à provável impopularidade do governo em caso de redução do programa. Num prazo mais longo, o PBF será questionado pela sua incapacidade de produzir transformações sociais mais relevantes em uma sociedade que mantém mecanismos injustos de distribuição. Isso poderá gerar uma discussão pública mais qualificada em torno da questão e expor de forma mais clara as ineficiências inerentes às condicionalidades dessas transferências. Philippe Van Parijs defende que as fragilidades dos programas condicionados possam incentivar o debate sobre programas universais:

Quaisquer que sejam as bem intencionadas condições de inserção ou integração, elas não podem evitar a criação de armadilhas cuja profundidade aumenta quanto maior a generosidade do sistema e cuja ameaça aumenta à medida que a chamada globalização intensifica as desigualdades na rentabilidade do mercado. Em países em que sistemas de renda mínima garantida estão sendo aplicados há algum tempo, essas armadilhas e a cultura de dependência que se diz estar associada a elas ameaçam desencadear um retrocesso político e o desmantelamento daquilo que foi alcançado. Mas elas também têm provocado movimentos progressivos na forma de propostas de renda básica e afins. Assim como pela luta pelo sufrágio universal, a luta em favor da renda básica não é uma questão de tudo ou nada. Não se trata de um jogo para puristas e fetichistas, mas para amadores e oportunistas (Em: SUPLICY, 2002, p. 112).

O debate nacional sobre programas de transferência de renda foi inaugurado por Suplicy no início da década de 90. Naquela época, os pesquisadores brasileiros não tinham, ou pelo menos não expressavam, conhecimento sobre o princípio de universalidade de distribuição, que era um debate mais estrito ao continente europeu. A partir do momento em que os pesquisadores brasileiros entraram em contato com os conceitos difundidos pela BIEN, é que as fragilidades das condicionalidades ficaram mais evidentes na teoria social brasileira, embora essa compreensão não esteja ainda difundida pela opinião pública de forma significativa. Suplicy defende a idéia de que o PBF possui o potencial para se expandir em um futuro programa universal no país:

É perfeitamente possível caminharmos gradualmente dos diversos desenhos de programas de renda mínima e seguridade social, hoje vigentes no

Brasil e em outros países, para a renda básica universal, de maneira a assegurar a todas as pessoas o direito inalienável de participar da riqueza e ter o suficiente para as suas necessidades vitais (SUPLICY, 2002, p. 94).

Na verdade, apesar dos diversos formatos de programas e das diversas opiniões políticas sobre o assunto, é possível dividir as opiniões em duas pólos principais. O primeiro é formado por conceitos de programas estruturados a partir de conceitos de assistencialismo e condicionalidades. No outro pólo estão os conceitos de autonomia e universalidade. É claro, que entre esses dois pólos existe uma gradação de opiniões. Porém, de um modo geral, esse dualismo entre universalidade versus condicionalidade e assistencialismo versus autonomia estrutura o debate nacional, como observado pela pesquisadora Maria Ozanira da Silva e Silva:

Nesse sentido, esses fundamentos colocam a possibilidade de duas orientações para os Programas de Transferência de Renda que vêm inspirando o debate e as experiências brasileiras:

A – Transferência de Renda enquanto programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos neoliberais, mantenedores dos interesses do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Tem como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada linha de pobreza.

B – Transferência de renda enquanto programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério da Cidadania Universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos. Nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é a focalização positiva capaz de incluir todos que necessitam do benefício ou os cidadãos em geral, visando a garantia de uma vida digna para todos. O impacto desejado é a inclusão social (SILVA, et al., 2006, p. 36).

Em 2004, foi aprovada uma lei federal, novamente de autoria de Suplicy, que instituía uma renda universal no país. Lê-se o seguinte em seu primeiro artigo:

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

§ 1º A abrangência mencionada no **caput** deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.²⁷

²⁷ Lei Federal 10.835 de 2004.

Essa lei prevê que a renda é universal, ou seja, é direito de todos os brasileiros residentes no país, e até mesmo de estrangeiros, receberem anualmente o benefício. Porém, logo em seguida, a lei especifica que essa abrangência universal apenas será alcançada por etapas, com prioridade aos mais “necessitados”. Na prática, isso significa dizer que essa cobertura não é universal, mas sim condicionada a situação de “necessitado” e restrita às possibilidades orçamentárias. Já no segundo caput, a lei determina que o valor deveria ser necessário para cobrir despesas diversas, mas que, novamente, fica restrita às possibilidades orçamentárias. Levando em consideração a definição de salário mínimo que deveria de acordo com a Constituição cobrir também as mesmas despesas, é possível dizer que essa lei não irá significar muita coisa no cotidiano real dos cidadãos. Na verdade, tudo o que essa lei prevê, já é de certa forma executado pelo PBF.

A lei, portanto, tem caráter mais simbólico do que concreto. Como não existe uma pressão expressiva de nenhum setor da sociedade organizada para a sua implementação, essa lei é uma norma sem muita importância real no cenário político nacional, embora tenha um potencial de ser executada dependendo da vontade do poder executivo. A pesquisadora Lena Lavinas, se mostra cética em relação à concretização da lei:

O cenário atual levanta a suspeita de que tal lei permaneça letra morta, o que não seria propriamente uma surpresa. Ora, o que está em jogo, hoje, no Brasil, é justamente a natureza do seu sistema de proteção social, que se configura, na prática, cada vez mais como residual, num misto de condicionalidades e acesso fortemente restrito, na direção oposta ao espírito universalista-redistributivo da reforma social que levou a constituição da Seguridade Social em 1988 e que inspira e legitima a

renda básica de cidadania. Em outras palavras, o quadro institucional-formal que se forjou com o intuito de consolidar um sistema sólido de proteção social e garantir princípios de justiça social parece guardar cada vez menos correspondência com a prática instituída no cotidiano da luta contra a miséria e a pobreza, subordinada aos ditames da política de estabilidade macroeconômica e geração de elevados superávits primários (LAVINAS, 2004, p. 68).

Em um cálculo matemático grosseiro, a implementação de uma renda universal no valor de R\$ 40,00 para cada indivíduo custaria aos cofres públicos cerca de R\$ 90 bilhões de reais ao ano, o que equivale aproximadamente a 5% do PIB. Seria, portanto, um programa de alto impacto político, distributivo e cultural. Esse montante de R\$ 90 bilhões seria injetado diretamente na economia, aumentando o consumo das camadas populares de forma significativa e geraria novos postos de trabalho. Outro efeito imediato de uma renda universal seria um impacto mais significativo na redução do índice de desigualdade no país.

Alguns estudiosos do PBF defendem a adoção da renda universal em substituição desse programa por acreditarem que a universalidade seria capaz de potencializar os efeitos positivos do PBF como a diminuição da desigualdade e o aumento da proteção social, assim como a eliminar suas principais limitações como são o estigma, a precariedade de permanência, a incerteza jurídica, os controles burocráticos ineficientes e a insuficiência de recursos.

A idéia de que as limitações do PBF poderiam em tese ser eliminadas por uma renda universal não significa que esta última será adotada em substituição daquele. Isso porque, ao contrário do relativo apoio político que o PBF adquiriu nos últimos anos, a proposta de

uma renda universal está fora do debate político nacional, é praticamente uma proposta inexistente além dos círculos acadêmicos. Como exemplos, podemos citar a publicidade quase nula que o evento da BIEN realizado em São Paulo em julho de 2010 recebeu da mídia ou a ausência do debate sobre a renda universal pelos candidatos a presidência nesse ano.

Historicamente o Estado brasileiro tem sido um espaço de criação de privilégios ou de assistencialismos ineficientes e não uma estrutura de redistribuição real de renda. A criação de uma renda universal transformaria radicalmente o orçamento federal, e geraria um conflito com interesses de grupos poderosos que se apropriam dos recursos públicos. Também enfrentaria grande resistência ideológica por questionar diretamente a relação entre emprego formal e renda. O PBF não encontra um forte apoio político nos setores mais organizados da sociedade brasileira. Esse programa não beneficia detentores de capital produtivo ou especulativo, pessoas formalmente empregadas, detentores de aposentadorias, ou qualquer outro setor econômico com forte representação no congresso nacional.

Além disso, boa parte dos princípios que regem o PBF são praticamente opostos aos princípios de uma renda universal. Em comum, ambos os programas possuem o objetivo de se aumentar a proteção social e de superar a pobreza. Mas os meios para se executar esses objetivos são opostos entre os as duas propostas.

Como demonstrado nessa dissertação, alguns pesquisadores brasileiros defendem a universalidade justamente a partir dessa estreita relação entre as limitações dos programas e suas condicionalidades. As contradições entre uma justiça distributiva mais ampla e uma suposta eficiência da focalização podem ganhar mais relevância no debate

político público, o que enfraqueceria a defesa dos programas condicionados. Em síntese, o formato do PBF o distancia de um programa de renda universal e, portanto, de um conceito mais amplo de autonomia. Em defesa do programa ficam duas constatações de grande importância política. A primeira é de que o programa causou um alívio na pobreza do país. A segunda é de que as limitações do programa podem incentivar o debate nacional sobre a expansão dos programas condicionados para uma futura renda universal.

Referências bibliográficas:

ALMEIDA, Evaristo. (2000). *Programas de garantia de renda mínima: inserção social ou utopia*. Educ, São Paulo.

ASSIS, José Carlos. (2002). *Trabalho como direito*. Contraponto, Rio de Janeiro.

ARBIX, Glauco. (2007). ``Sobre a recente queda de desigualdade no Brasil``. Nueva Sociedad, vol. 212, agosto, Buenos Aires.

BIEN (Basic Income Earth Network). Disponível em <<http://www.etes.ucl.ac.be/BIEN/Index.html>>. Acesso em: 25/10/2006.

BIROLI, Flavia e MANTOVANI, Denise (2010). ``Disputas, ajustes e acomodações na produção da agenda eleitoral: a cobertura jornalística ao programa Bolsa Família e as eleições de 2006``. In: Opinião Pública, vol. 16, no. 1, junho, Campinas.

CASTELLS, Manuel. (1999). *A sociedade em rede*. Paz e Terra, São Paulo.

CUNLIFFE, John e ERREYGERS, Guido (2000). ``Basic Income? Basic Capital! Origins and issues of a debate``. Bien, oitavo congresso, Berlim.

CURY, Samir (1996). *Programas de transferência de renda direta no Brasil*. IPEA, Brasília.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1995). ``O futuro do welfare state na nova ordem mundial``. In: Lua Nova, no. 35.

_____. (2000). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press, Oxford.

FRIEDMAN, Milton. (1962). *Capitalismo e liberdade*. Abril Cultural, São Paulo.

FONSECA, Ana Maria da. (2001). *Família e política de renda mínima*. Cortez, São Paulo.

GORZ, André (1987). *Adeus ao proletariado*. Forense-Universitária, Rio de Janeiro.

_____. (2004). *Misérias do Presente, Riqueza do Possível*. Annablume, São Paulo.

_____. (1995). *Reclaiming work: beyond the wage based society*. Polity Press, Cambridge.

HARVEY, David. (1992). *A condição pós-moderna*. Loyola, São Paulo.

IPEA. “Nota Técnica: Sobre a queda da desigualdade de renda no Brasil”. Brasília, 2006.

JUSTO, Carolina R. D. M. (2007). *Política de transferência de renda e cidadania no Brasil*. IFCH-Unicamp, Campinas (tese de doutoramento).

KERSTENETZKY, Célia Lessa. “Redistribuição e desenvolvimento (A economia política do programa bolsa família. In: Dados, vol. 52, no. 1, Março de 2009, Rio de Janeiro.

LAVINAS, Lena (2004). “Exceptionality and paradox in Brazil: from minimum income programs to basic income. In: BIEN, décimo congresso, setembro, Barcelona.

LAVINAS, Lena e Varsano, Ricardo. (1997). “Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza”. IPEA, texto para discussão 534, Rio de Janeiro.

Lei Federal n 10.835, de 08 de janeiro de 2004 (Renda Basica de Cidadania).

Lei Federal n 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (programa Bolsa Família).

LICIO, Elaine Cristina; RENÓ, Lucio; CASTRO, Henrique Carlos. (2009). “Bolsa Família e voto na eleição de 2006: em busca do elo perdido”. In: Opinião Pública, Campinas, vol. 15, nº 1, Junho, p.31-54

MARSHALL, T. H. (1965). Cidadania e Classe Social. In: Cidadania, Classe Social e Status. Zahar Editores, Rio de Janeiro.

_____. (1967). Política Social. Zahar Editores, Rio de Janeiro.

MITCHELL, William e Watts, Martin. (2004). “A comparison of the macroeconomic consequences of basic income and job guarantee schemes”. In: BIEN, décimo congresso, setembro, Barcelona.

NOGUERA, José Antonio (2004). “Citizens or workers ? Basic income vs. welfare-to-work policies”. In BIEN, décimo congresso, setembro, Barcelona.

OFFE, Claus. (1989). *Capitalismo Desorganizado*. Editora Brasiliense, São Paulo.

_____. (1996). *Modernity and the state: east, west*. Polity Press, Cambridge.

_____. (2002). “Wasteful Welfare Transactions”. BIEN, nono congresso, Genebra. In BIEN, nono congresso, setembro, Genebra.

_____. (2008). “Basic income and the labor contract”. In: Basic Income Studies, vol. 3, Abril de 2008, Londres.

_____. (1995). "Full employment: asking the wrong question". In: Dissent, edição de inverno de 1995, número 77, Toronto.

PAINE, Thomas. (1992). *O senso comum e a crise*. Editora da Universidade da UNB, Brasília.

VAN PARIJS, Philippe. (1992). *Arguing for basic income: ethical foundations for a radical reform*. Verso, Londres.

_____. (2000). "Basic income: a simple and powerful idea for the 21 century". In: BIEN, oitavo congresso, Berlim.

_____. (2006). *Renda básica de cidadania: fundamentos éticos e econômicos*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

_____. (1995). *Real freedom for all: What (if anything) can justify capitalism ?*. Clarendon Press, Oxford.

POCHMANN, Marcio (2010). Estrutura social no Brasil: mudanças recentes. In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo, no. 14, Outubro.

RAWLS, John. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press, Cambridge.

ROCHA, Sonia. (2005). "Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda". Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, jan./abr.

_____. (2003). *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* FGV, Rio de Janeiro.

RUSSELL, Bertrand. (2005). *Caminhos para a liberdade: socialismo, anarquismo e Sindicalismo*. Martins Editora, São Paulo.

SANTOS, Wanderley G. dos. (1979). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Editora Campos, Rio de Janeiro.

SEN, Amartya. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das Letras, São Paulo.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (2004). "From a minimum income to a citizenship income: the Brazilian experiences". In BIEN, décimo congresso, setembro, Barcelona.

_____. (1997). *Renda mínima e reestruturação produtiva*. Cortez, São Paulo.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEC, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. (2006). *A Política social brasileira no século XX: a prevalência dos programas de transferência de renda*. Cortez, São Paulo.

SILVA, Josué Pereira da. (1995). "A crise da sociedade do trabalho em debate". In: Lua Nova, no. 35.

_____. (2004). "Basic income and citizenship theory: Comments on a recent Brazilian law". In: seminário "From the world modernity to multiple modernities: social theory in the context of global transformations, abril, Berlim.

_____. (2009). "Reconhecimento, redistribuição e as ambivalências do discurso sobre o Bolsa Família". In: Ciências Sociais Unisinos, vol. 45, numero 3, pp. 197-205, São Paulo.

_____. (1995). "Repensando a relação entre trabalho e cidadania social. In: São Paulo em perspectiva, vol. 9, número 4, out-dez, pp. 6-12, São Paulo.

_____. (1998). "Renda mínima, trabalho e cidadania: o projeto Suplicy em debate". In: Estudos Econômicos, FIEP-USP, v.28, no.4, pp.713-725, São Paulo.

_____. (2003). "Trabalho e integração social". In: Marxismo e Ciências Humanas, Fapesp, São Paulo.

SPOSITO, Aldaíza (org.). (1997). *Renda mínima e a crise mundial, saída ou agravamento?* Cortez, São Paulo.

_____. (1985). *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. Cortez, São Paulo.

SUPOLICY, Eduardo Matarazzo (org.) (1998). *Conferência internacional renda mínima: discussões e experiências*. Senado Federal, Brasília.

_____. (org.). (1992). *Programa de garantia de renda mínima*. Senado Federal, Brasília.

_____. (org.). (2002). *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. Cortez, São Paulo.

STANDING, Guy. (2002). *Beyond neopaternalism: basic security as equality*. Verso, Londres.

_____. (2004). "Why basic income is needed for a right to work". In: BIEN, décimo congresso, setembro, Barcelona.

WRIGHT, Erik Olin. (2009). "Compass points: towards a socialist alternative". In: New Left Review, numero 41, setembro de 2006.